

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ENSINO EM CIÊNCIAS DA
SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE**

JOSE ARLINDO MIRANDA

**ELABORAÇÃO DE CURSO DE EXTENSÃO SOBRE A
CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Volta Redonda

2012

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ENSINO EM CIÊNCIAS DA
SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE**

**ELABORAÇÃO DE CURSO DE EXTENSÃO SOBRE A
CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde e do Meio Ambiente como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Aluno: José Arlindo Miranda

Orientadora: Rosana Aparecida Ravaglia Soares

Volta Redonda

2012

FOLHA DE APROVAÇÃO

José Arlindo Miranda

ELABORAÇÃO DE CURSO DE EXTENSÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DO PLANO
DIRETOR PARTICIPATIVO

Orientadora: Rosana Aparecida Ravaglia Soares

Banca Examinadora:

Prof. DSc. Rosana Aparecida Ravaglia Soares – Presidente

Prof. DSc. Ronaldo Figueiró Portella Pereira– Membro

Prof. DSc. Celso Sanches – Membro

Prof. DSc. Rosane Moreira Silva de Meirelles - Suplente

DEDICATÓRIA

A minha querida e estimada família: avôs, pais, sogros, irmãos, cunhados, a minha esposa e sempre companheira Fátima e aos amados filhos Artur, Eitor e Otavio, três jóias que Deus me deu.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me concedeu o dom da vida, saúde, fé, força e determinação para lutar incansavelmente e sempre me protegeu e iluminou meu caminho pra que tomasse decisões sábias...

Aos meus pais pela educação que me deram, imprescindível para a formação de minha índole e pelo exemplo de humildade e ajuda para trilhar esse caminho.

A minha esposa Fátima Helena da Fonseca Miranda pelo companheirismo, incentivo e compreensão no decorrer deste desafio, a qual peço desculpas pelas ausências.

Aos meus amados filhos Artur, Eitor e Otávio pelas horas irrecuperáveis de convivência que os privei de minha companhia, na certeza de que dias melhores virão em nossas vidas.

Ao meu padrinho e amigo Gersson José Alves, pessoa especial que acreditou em mim e me deu a oportunidade de dar os primeiros passos para a realização da minha graduação etapa imprescindível para chegar até aqui.

A Professora Dra. Rosana Aparecida Ravaglia Soares minha orientadora pela enorme paciência, estímulo e contribuições na construção deste trabalho.

A todos os meus professores e colegas do mestrado que colaboraram em diversos momentos com críticas construtivas e apoio.

Aos coordenadores e funcionários do MEC SMA Mestrado Profissional em Ensino de Ciências

da Saúde e do Meio Ambiente do UniFOA, pelo carinho apoio e serviços prestados, indispensáveis a existência do referido Programa.

Enfim, a todos que colaboraram com minha formação intelectual, profissional desde o nascimento até a etapa que ora concluo.

RESUMO

As cidades brasileiras, durante anos, sofreram com a falta de normas eficazes que regulamentassem o desenvolvimento urbano, numa carência total de políticas públicas de ordenamento e utilização do espaço e do solo urbano. A constituição de 1988 inovou ao trazer um capítulo exclusivo sobre política urbana composta pelos artigos 182 e 183. Outra importante inovação Constitucional foi a previsão no Art. 182 da exigência do plano diretor que terá que ser elaborado com participação popular. Em 11 de outubro de 2001, entrou em vigor a Lei 10257, o Estatuto da Cidade, regulamentando o processo de criação do plano diretor de forma democrática e participativa na busca de que a cidade exerça sua função social. O presente estudo tem por finalidade elaborar um curso de extensão para os alunos da graduação, comunidade acadêmica e diversos segmentos da sociedade, a fim informá-los sobre esses conhecimentos e mostrar-lhes a importância da elaboração e/ou revisão do plano diretor, dando aos participantes condições mínimas de atuarem neste processo como agentes de mudanças com atuação democrática e participativa.

Palavras chave: Plano diretor participativo, curso de extensão, desenvolvimento sustentável

ABSTRACT

Brazilian cities have suffered for years from the lack of effective rules governing the urban development, in a total lack of public policy planning and the using of space and urban land. The constitution of 1988 was a breakthrough for bringing a unique chapter on urban policy, consisting of Articles 182 and 183. Another important innovation was the Constitutional provision, in Article 182, of the requirement of a master plan which will have to be prepared with public participation. On October 11, 2001, the 10257 law, the City Statute, will be implemented regulating the process of creating a master plan in a democratic and participative way, so that the town exercises its social function. This study is intended draw up an extension course for graduate students, academic community and various segments of society, to inform them, on this knowledge and to show them the importance of elaborating and / or revising the master plan, giving participants the minimum requirements for acting in this democratic process as agents of change.

Keywords: Master Plan. Active participation, extension course, sustainable development

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REFORMA URBANA NO BRASIL, ANTECEDENTES HISTÓRICOS PRÉ CONSTITUICAO DE 1988	15
3 POLÍTICA URBANA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	18
3.1 Função social da cidade e da propriedade.....	21
3.2 A exigência do Plano Diretor.....	24
3.3 Gestão participativa da cidade	31
3.3.1 Conselho Nacional das Cidades – Concidades.....	33
4 URBANISMO E MEIO AMBIENTE	36
5 OS TRÊS PILARES CONTITUCIONAIS DO ENSINO UNIVERSITÁRIO	41
5.1 A Extensão Universitária.....	42
6 METODOLOGIA.....	45
7. PRODUTO	47
7.1 Ementa do Curso de Extensão – Plano Diretor Participativo.....	48
7.2 Enfoque Na Gestão Ambiental Municipal.....	50
7.2.1 Visão Geral Do Direito Urbanístico Brasileiro.....	50
7.2.2 Princípios e Diretrizes Para Elaborar e Revisar os Planos Diretores Municipais.....	50
7.2.3 Plano Diretor e Desenvolvimento Econômico	51
7.2.4 Instrumentos e Metodologias de Participação no Plano Diretor.....	51
7.2.5 Plano Diretor e Reabilitação de Áreas Centrais e Sítios Históricos.....	52
7.2.6 Plano Diretor e Zonas Rurais.....	53
7.2.7 Plano Diretor Para Pequenos Municípios.....	54
7.2.8 Plano Diretor e Política Habitacional.....	55
7.2.9 Plano Diretor e Regularização Fundiária.....	56
7.2.10 Plano Diretor, Transporte e Mobilidade Urbana.....	56
7.2.11 Plano Diretor e Saneamento Ambiental.....	57
7.2.12 Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança.....	60
7.2.13 Instrumentos Tributários e de Indução de Desenvolvimento.....	61
7.2.14 Plano Diretor e Desenvolvimento Regional	62
7.2.15 Oficina.....	63
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
ANEXOS	68
Anexo1-Constituição da República Federativa do Brasil.....	68

Anexo 2- Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001.....	69
Anexo 3- Folder do Curso de Extensão.....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro1: Módulos do Curso de Extensão – Plano Diretor Participativo.....	46
--	----

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1- Constituição da República Federativa do Brasil.....	68
Anexo 2- Lei No 10.257, de 10 de Julho de 2001.....	69
Anexo 3- Folder do Curso de Extensão.....	90

1 INTRODUÇÃO

Iniciaremos este trabalho, estudando a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil desde as influências Portuguesas do Brasil Colônia, até a aprovação do Estatuto da Cidade. Passando por todas as Constituições chegaremos na de 1988, que trouxe pela primeira vez um capítulo exclusivo sobre Política Urbana (artigos 182 e 183, do capítulo II, do título VII), estes dois artigos deram um enorme passo para que a gestão do solo urbano seja mais democrática e participativa, expressando pela primeira vez na “Carta Magna”, que a propriedade urbana terá que cumprir a sua função social.

Mas só o texto Constitucional, mesmo com enorme avanço, não garantiria por si só a sua aplicabilidade, precisando ser regulamentado para dar aplicabilidade aos artigos 182 e 183. Em 10 de julho de 2001, após mais de uma década de negociações dentro do Congresso Nacional, foi aprovada e posteriormente sancionada a Lei 10257, conhecida popularmente por Estatuto da Cidade, que em seu texto, trouxe institutos jurídicos de gestão do solo urbano, estipulou metas e prazos a serem cumpridas pelos municípios, e previu sanções aos administradores públicos que não os cumprirem, podendo estes serem responsabilizados por crime de improbidade administrativa.

Dentre os vários avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade, podemos destacar a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades. O princípio da função social da propriedade, permite, através do plano diretor, que o poder público municipal possa exigir do proprietário de imóveis urbanos, que o seu direito de propriedade seja usado em benefício da coletividade, e que desta forma a propriedade possa exercer a sua função social, combatendo ações especulativas do mercado imobiliário e degradação do meio ambiente urbano. A gestão democrática se manifesta através da participação popular na elaboração, aprovação e posterior revisão do plano diretor, que é o principal instrumento para planejamento e gestão do Direito Urbanístico.

O Estatuto da Cidade nos incisos I e II do artigo 41, trouxe a obrigatoriedade de elaboração ou revisão dos Planos Diretores para os municípios com mais de vinte mil habitantes, os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, estipulando o prazo limite de cinco anos, para cumprimento

da norma, sob pena de enquadramento dos gestores em crime de improbidade administrativa.

A qualidade dos planos diretores, concretizando suas ações, em cidades mais justas, democráticas e sustentáveis depende evidentemente de cada cidade, do nível de organização e mobilização da sociedade e das práticas de participação local.

O planejamento das cidades feito através de um plano diretor bem elaborado contemplara aspectos relativos a melhoria do meio ambiente urbano, que terá que ser o mais saudável possível, prevendo ações de melhorias da qualidade ambiental, disciplinando o uso do solo para evitar sua degradação e a ocorrência de desastres naturais, prevendo soluções de transporte público que garantirão a melhoria da qualidade do ar e da mobilidade urbana, diminuindo a emissão de gás carbônico na atmosfera, disciplinando a ocupação do solo urbano, para garantir a preservação de áreas de proteção permanente como encostas, margens e nascente de rios e áreas de mata nativa

Através do plano diretor podemos garantir o desenvolvimento da cidade, assegurando, através da conjugação de institutos do direito urbanístico com ações de gestão do meio ambiente, uma vida digna para toda a população, melhorando a qualidade ambiental do meio urbano, evitando a sub habitação e tornando as cidades ambientalmente sustentáveis, com influencia direta na melhoria da qualidade de vida de toda a população.

O art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece em seu inciso I, como uma das diretrizes gerais da política urbana a garantia do direito a cidade sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Para contribuir neste processo de democratização da gestão pública municipal, através de uma efetiva mobilização da comunidade local, objetivando que o Plano Diretor seja elaborado ou revisado com ampla participação popular, cumprindo o que prevê o Estatuto da Cidade, é que ao final deste estudo vamos propor como produto final, o curso de extensão sobre a elaboração do plano diretor participativo.

Através de estudos de publicações de Direito Urbanístico e das diretrizes traçadas pelo Ministério das Cidades, será elaborado um curso de extensão que tem como objetivo mostrar aos alunos da graduação, a comunidade acadêmica e aos diferentes setores da sociedade caminhos que os gestores podem seguir para garantir uma melhor qualidade de vida nas cidades brasileiras, através de um crescimento sustentável dentro de uma correta utilização do solo urbano, construída com participação popular.

Com o objetivo específico de elaboração de um curso de extensão sobre a construção do plano diretor participativo e assim, contribuir para a melhoria do meio ambiente urbano gerando reflexos diretos na sustentabilidade das cidades brasileiras e na qualidade de vida dos cidadãos, apresentaremos aos alunos da graduação o plano diretor, que deve ser elaborado de forma participativa envolvendo toda a comunidade local, dentro do que prevê as normas do Estatuto da Cidade, para que estes alunos, no exercício de sua cidadania ou atuando profissionalmente, sejam conhecedores e agentes multiplicadores atuando e contribuindo com o processo democrático de elaboração deste importante instrumento de gestão das cidades brasileiras.

2 REFORMA URBANA NO BRASIL, ANTECEDENTES HISTÓRICOS PRÉ CONSTITUICAO DE 1988

Com o advento da revolução industrial, o homem deixou o campo e passou a viver em comunidades urbanas. Embora as primeiras cidades tenham aparecido há mais de 5500 anos, as sociedades urbanizadas representam um estágio novo e apresentam aglomerações humanas de dimensões nunca atingidas, ocasionando mudanças substanciais na vida das cidades, provocando transformações fundamentais na geografia social urbana e em sua organização social.

Para organizar este espaço urbano, em franca expansão, o direito urbanístico se apresenta como ferramenta jurídica e social, buscando a organização do solo urbano e a gestão democrática da cidade.

O desenvolvimento econômico provocou a urbanização do país. Atrás de oportunidades as pessoas deixam áreas remotas e procuram os grandes centros urbanos, com o crescimento do agronegócio, consegue-se produzir mais com menos exigência de mão de obra, a tecnologia esta cada vez mais presente no campo, com isso o trabalhador rural desqualificado, vê nos grandes centros, oportunidade de trabalho. Neste contexto, o urbanismo, que tinha a função de embelezar as cidades passou a ter caráter técnico e científico no árduo trabalho de ordenar as cidades.

As discussões sobre a ocupação do solo urbano, tem uma longa história, tendo no Brasil, a sua origem nas Ordenações Filipinas, MUKAI, 2010, pag. 36 apud DALARI:

Na legislação Portuguesa antiga, sobretudo nas Ordenações Filipinas, já se encontram inúmeros dispositivos tratando do problema das construções onde a preocupação acentuada era pela estética das cidades”, citando ainda o mesmo autor e obra: “numa visão mais ampla, as limitações impostas ao direito de construir podiam ser classificados em dois grupos: ou eram determinados pelo direito de vizinhança ou decorriam de um interesse público.

É este equilíbrio que a evolução histórica do Direito Urbanístico vem buscando.

No período colonial as cidades tinham pequena expressão, a economia era basicamente rural a grande concentração da população estava no campo, mas serviam de centro de emanção do poder político e administrativo. Neste período de nossa história já se apresentavam casos de descentralização da política urbana ,

onde as Câmaras locais já legislavam sobre a matéria mesmo que de forma precária e esparsa.

Merece destaque constitucional, quanto a matéria urbanística, o fato de que a constituição de 1824 mencionou em seu texto relacionado ao direito de propriedade, distinção entre propriedade pública e privada, (MUKAI, 2010, pag. 42, apud MELLO): “já encontrara distinto o domínio público do particular e seu objetivo constitui em manter os direitos patrimoniais de cada um”..

Devemos também ressaltar nesta fase de nossa história, do Brasil colônia, as primeiras discussões no ordenamento jurídico pátrio sobre o instituto da desapropriação, onde tivemos as Leis 9 de setembro de 1826 e 353, de 12 julho de 1845, além dos decretos 816, de 10 de julho de 1885; 1664, de 27 de outubro de 1885 e 602, de 24 de julho de 1890. Todos estes dispositivos legais trataram sobre desapropriação. Assim posto a nossa primeira constituição garantiu o direito de propriedade plena com a ressalva da possibilidade de desapropriação:

Sob o aspecto jurídico, o ponto focal da função da lei em matéria de urbanismo ficou consignado nas conclusões do Congresso de Cidades Alemãs, realizado em 1957, que se resumiu no seguinte: Para alcançar os objetivos e metas do urbanismo moderno é necessário contar com uma política do solo que se inspire num justo equilíbrio entre o direito de propriedade imobiliária, constitucionalmente garantido, e o dever que, por sua função social, recai sobre ela e que tem idêntico fundamento constitucional (MUKAI 2010, pag. 71)

A Constituição de 1934, no seu art. 133, n^o 17 dizia : É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. No mesmo sentido a constituição de 1937 trouxe em seu art. 122 n^o 14: O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no parágrafo 2^o do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício. Nestas duas Cartas Constitucionais podemos observar que o constituinte apenas garantiu o direito de propriedade, deixando a cargo do legislador comum, regular a sua extensão em face do interesse social, por lei ordinária.

A Constituição de 1946 tratou da propriedade em dois capítulos distintos: No capítulo Dos Direitos e Garantias Individuais, como um direito individual e no capítulo Da Ordem Econômica e Social , falou do seu uso onde no art. 147 pela primeira vez expressamente mencionou o seu papel social: “O uso da propriedade

será condicionado ao bem-estar social”. Já na Constituição de 1967 pela primeira vez usou a expressão função social ao Estabelecer no art. 157, III : A ordem econômica tem por fim, realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: III – função social da propriedade. “Passou, assim entre nós, a função social da propriedade a ser consolidada, expressamente como principio constitucional” (MUKAI 2010 p 76),.

A Constituição de 1988 no artigo 5º, inciso XXIII , que trata dos direitos individuais e coletivos, dispõe que a propriedade atendera a sua função social. No capítulo que trata da ordem econômica mais precisamente no artigo. 170, o constituinte contempla também a função social da propriedade. A Constituinte de 1988 pela primeira vez, inseriu numa Constituição Brasileira um capítulo que trata da Política Urbana, que é o capítulo II, do título VII, que com apenas dois artigos. (182 e 183) deu um importantíssimo passo para a efetivação de uma política urbana feita com responsabilidade e planejamento, dando ênfase a importância do plano diretor como instrumento de gestão. Veja o que diz o artigo 182: “A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais expressas no plano diretor”.

As Constituições anteriores à de 1988, tratavam a questão do solo urbano somente no sentido da garantia do direito de propriedade, num processo evolutivo, mas lento, a função social da propriedade foi sendo inserida no nosso ordenamento jurídico, sendo expressa no texto constitucional em 1967 e conquistou forma definitiva na de 1988, que também inovou ao trazer um capítulo sobre Política Urbana, este avanço Constitucional foi importantíssimo pra que o planejamento urbano possa garantir direitos difusos, sendo o principal deles o que garante aos cidadãos um meio ambiente urbano sustentável e saudável, para as presentes e futuras gerações, só podemos garantir direitos difusos se a propriedade exercer sua função social, se o uso do solo urbano for pensado em favor de toda a sociedade e não para alimentar a ganância de uma minoria especuladora.

3 POLÍTICA URBANA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

O fortalecimento conferido pela Constituição Federal de 1988 aos municípios, elevou-os a condição de entes federativos autônomos. Estão eles inseridos na organização político-administrativa da federação brasileira e têm consagrado sua auto-organização e competências administrativas e legislativas determinadas em relação às do Estado e da União. O nosso urbanismo é essencialmente de ordem municipal, embora a competência constitucional na matéria seja concorrente.

Pode-se verificar, portanto, que a constituição optou pela descentralização política, manifestando a incorporação do princípio da subsidiariedade, sobre o tema:

Verificou-se que o município possui ampla autonomia e um papel central na execução do interesse público, principalmente no que se refere a proteção do meio ambiente urbano. Decerto por estar mais próximo dos cidadãos, o município encontra-se mais apto a compreender as necessidades deste e com maior condição de suprir, de forma responsável, suas carências.(GUIMARAES, 2004 pag. 81)

Neste contexto a Constituição de 1988 veio afirmar o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, ao dar competência privativa aos municípios de planejar e controlar o uso do solo urbano, competência esta, expressa no art 30 inc. VII: “promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Como ferramenta para este planejamento o artigo. 182, com texto já citado, menciona o plano diretor. Mais tarde o Estatuto da cidade veio tornar concreta a implantação do plano diretor através de seus artigos 41, 52 e 54.

Com a necessidade de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que trata da política urbana, foi aprovada no dia 10 de julho de 2001 a Lei Federal 10257, chamada de Estatuto da cidade. Esta nova lei veio para dar suporte jurídico as estratégias e aos processos de planejamento urbano.

Fernandes apresenta um relevante comentário sobre a importância da aprovação do Estatuto da Cidade:

Contudo ao enfatizar a importância dos processos e mecanismos para a gestão democrática das cidades e para a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia, o Estatuto da Cidade também propôs as bases para a mudança da qualidade política do processo de construção

da ordem jurídico urbanística. A proposta é de que a descentralização e democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano, formulação de políticas públicas, aprovação de leis urbanísticas e gestão das cidades. (FERNANDES, 2002 pag. 32)

Foram necessários, mais de dez anos de discussões, emendas e substitutivos, desde a apresentação do projeto de Lei nº 5788 de 1990, proposto pelo Senador Pompeu de Souza. Aprovado em 18 de junho de 2001 pelo Congresso Nacional e enviada para sanção Presidencial, após polêmicas discussões sobre a constitucionalidade ou não da nova lei, ela foi sancionada com o veto de alguns artigos sobre questões específicas. Nascendo neste momento a Lei 10257 ou o Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em 11 de outubro de 2001, esta lei se tornou a referência central para a devida compreensão e interpretação das muitas e complexas questões jurídicas intrínsecas ao processo de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, e deu suporte jurídico adequado às praticas de gestão.

A grande mudança que houve na política urbana pós constituição de 1988 foi a criação do direito coletivo a gestão participativa e ao planejamento das cidades, que por intermédio do Estatuto da Cidade culminou na obrigatoriedade de implantação do plano diretor que é o momento em que a gestão democrática das cidades e o uso social da propriedade se concretiza.

A gestão democrática da cidade – proposta nos três artigos que compõem o Capítulo IV do Estatuto da Cidade – tem de ser entendida como a que resulta da participação direta do povo na gestão urbana, o que se conclui, sem dificuldade, da leitura sistemática das normas deste capítulo. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, considera a participação política um direito de todas as pessoas. Entre outras coisas, diz o artigo XXI da Declaração que “todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”, e ainda, que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo”.

A Constituição de 1988 veio refletir a tendência internacionalmente verificada, do fortalecimento do poder local e da participação popular ativa, plantando novas bases jurídicas para a ação dos municípios, dando competência ao poder público municipal de executar a sua política de desenvolvimento urbano. Além de que a representação parlamentar embora legítima e indispensável nas

democracias modernas, não consegue na prática atender aos anseios de seus mandatários “é uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, a vontade popular e a realização dos interesses do povo, na multiplicidade de suas manifestações” (BENEVIDES 1996, pag. 13).

Nunca é demais dizer que nem a Constituição de 1988 nem o Estatuto da Cidade, quando estabelecem mecanismos de democracia direta, pretendem o fim da representação parlamentar, mesmo porque isso seria absolutamente inviável numa sociedade complexa, composta por milhões de cidadãos, como a brasileira. O que o Estatuto da Cidade pretende é tão somente permitir que o poder local seja, de fato, a expressão da soberania popular afirmada pela Constituição da República ao combinar estas duas formas de manifestação democrática da cidadania – representação parlamentar e participação direta – na desejada democracia semidireta.

A retomada da discussão em torno da reforma urbana traz à tona itens que compõe a pauta de demandas sociais reprimidas, que evidenciam a necessidade de se realizar uma releitura da cidade e do modelo dominante do uso do solo urbano, que permita a sua redefinição, concebendo-a enquanto ambiente e, buscando, nela, um novo sentido para a vida gregária.

Apesar de toda a evolução do Direito Urbanístico no Brasil, fato que podemos observar analisando o que estudamos até agora, é notório a falta de sistematização legislativa da matéria,

Contudo, a legislação urbanística continua sendo, no Brasil, uma verdadeira colcha de retalhos, sem nenhuma sistematização coerente de suas normas para todo território nacional. A setorialização dos assuntos, legislações específicas e conexas com o urbanismo, o casuísmo prejudicial, e especialmente a falta de normas e sanções adequadas para o controle e fiscalização do uso do solo urbano, fazem do nosso direito do urbanismo uma matéria cujo estudo e sistematização é quase tarefa de construção, antes que de simples análise e pesquisa (MUKAI 2010, p 67).

Analisando a obra do autor citado acima, pude observar que ainda há uma falta de sistematização, de coerência e de harmonia no nosso direito urbanístico. Não há um sistema de planejamento do urbanismo, nem normas e diretrizes gerais e territoriais, a maior conquista legislativa em matéria urbanística, no nosso país, foi o Estatuto da Cidade, com aplicação direta no planejamento urbano, que teve como relevância a concretização do Plano Diretor, construído de forma participativa, como ferramenta de gestão municipal, sua aplicação restrita ao

âmbito municipal, ainda nos deixa carente de um verdadeiro código do direito urbanístico que sistematize a matéria e a atuação concorrente de todas as esferas de governo, sistematizando toda a norma urbanística.

Em matéria de competência concorrente, há delimitação de assuntos entre os três níveis de governos (União, Estados e Municípios), no tocante a sua abrangência. O critério que norteia este tipo de concorrência está no interesse predominante de cada esfera de Governo sobre cada aspecto da matéria a ser legislada. Cabendo à União editar normas gerais de urbanismo, ao Estado as normas regionais e aos municípios as normas locais. Exemplo desta competência concorrente é o Estatuto da Cidade que é uma norma geral criada por Lei Federal e que prevê por exemplo a criação do Plano Diretor que se dará por lei municipal, tratando esta de matéria local.

3.1 Função social da cidade e da propriedade

A função social da propriedade é princípio básico para qualquer lei urbanística ou ambiental. Este princípio vinha sendo repetido por todas as constituições a partir da de 1934, sem que tivesse sido claramente definido em termos conceituais ou operacionalizado através de normas que lhe desse uso prático. Somente após a Constituição de 1988 o princípio da função social da propriedade encontrou uma fórmula conceitual consistente que foi assim sintetizada segundo Fernandes (2002, pag. 35). “O direito de propriedade imobiliária urbana é assegurada desde que cumprida a sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal”

Cabe ao Governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de gestão territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais, com outros grupos e da cidade como um todo. Para tanto foi dado ao ente público municipal o poder de através de leis e diversos instrumentos urbanísticos, determinar a medida deste equilíbrio, entre interesse individual e coletivo quanto a utilização desse bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, qual seja o solo urbano:

A função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. (SILVA 2002, pag. 283)

Ou seja, em todas as fases que envolvem a existência da propriedade, está presente a relação com a sua função social, uma gestão urbana eficiente não pode preocupar somente com o parcelamento do solo, mas também com sua posterior utilização, para que aí sim ele cumpra com plenitude a sua função social.

O Estatuto da cidade além de regulamentar os instrumentos urbanísticos existentes na constituição, criou outros. São instrumentos que podem e devem ser utilizados pelos municípios de forma combinada, de maneira a promover não apenas a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas especialmente para induzir ativamente os rumos de tais processos, podendo desta forma interferir diretamente com, e reverter em alguma medida, o padrão e a dinâmica dos mercados imobiliários, produtivos formais, informais e sobretudo especulativos, que tal como operam hoje, tem determinado o processo crescente de exclusão social e segregação espacial nas cidades brasileira.

Vejamos comentário sobre os instrumentos regulatórios do direito urbanístico:

De fato, a combinação entre os instrumentos regulatórios tradicionais do planejamento urbano – zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos, etc – com os novos instrumentos indutores regulamentados pelo Estatuto da Cidade – como a determinação de edificação/parcelamento/utilização compulsórios; a aplicação extrafiscal do IPTU progressivo no tempo; a imposição da desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública; o estabelecimento do direito de superfície; o uso do direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir – com certeza abriu todo um novo e amplo leque de possibilidades para a ação dos municípios na construção de uma nova ordem urbana economicamente mais eficiente e politicamente mais justa e sensível as questões sociais e ambientais das cidades.(FERNANDES, 2002 pag. 41)

Com tudo a utilização de tais instrumentos e a efetivação de novas possibilidades de ações pelos municípios vão depender fundamentalmente da definição previa de uma ampla estratégia de planejamento, expressando um “projeto de cidade” que tem necessariamente de ser explicitado publicamente através da legislação urbanística municipal, começando com a lei do plano diretor. Nesse contexto, é de fundamental importância que os municípios promovam uma ampla reforma de suas ordens jurídicas de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas, condizentes com o novo

paradigma da função social da propriedade e da cidade, não se esquecendo de sua abrangência qualitativa nos aspectos relativos a qualidade do meio ambiente urbano, que há de ser o mais saudável possível.

Como princípio norteador do regime da propriedade urbana, a função social, permite, através do plano diretor, que o poder público municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário de exercer o seu direito de propriedade em benefício da coletividade, que implica no uso da propriedade privada para atender a um interesse social em prol da coletividade.

Como princípios constitucionais norteadores do plano diretor são fundamentais os princípios da função social da propriedade, das funções sociais da cidade, do desenvolvimento sustentável, da igualdade, da justiça social e da participação popular.

O princípio da função social da cidade deve ser aplicado para mediar a intensa litigiosidade dos conflitos urbanos, como o caso de preservação de bacias e mananciais, utilização de áreas públicas e verdes para fins de moradia, dentre outros. A função social da cidade será desenvolvida de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Este preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Enquanto essa população não tiver acesso a moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação e saúde, não terá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo a sua função social.

Nessa matéria é importante reconhecer a distinção entre o direito individual e a função social numa análise a luz do texto constitucional. Fundamentos distintos justificam propriedade dotada de função individual e propriedade dotada de função social. A função individual esta na garantia, que se reclama, de que possa o individuo prover a sua subsistência e de sua família, daí por que concorre para essa justificação a sua origem, acatada quando a ordem jurídica assegura o direito de herança, por exemplo. Já a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, sua função, dentro de uma visão do coletivo, do seu papel perante toda a sociedade, para que esta seja mais justa e igualitária.

3.2 A exigência do Plano Diretor

O planejamento urbano é fato novo no Brasil, e ainda ressentimos de desconhecimento pelos cidadãos e de desprezos pelos políticos, só após 1960 que a planificação urbana passou a ser aplicada em nosso país, esperamos que agora com a obrigatoriedade de implantação do plano diretor, toda a sociedade se una para podermos planejar cidades sustentáveis e que essas possam cumprir sua função social. A participação popular é obrigatória, para isso precisamos dar ampla divulgação deste tema para que o cidadão participe de todo o processo e fiscalize sua efetividade, cobrando das autoridades políticas a aplicação do plano aprovado, com fulcro no princípio da democracia participativa.

Para serem alcançados os objetivos da política de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade e garantir condições de vida urbana nos termos do art. 182 da Constituição, o Município na consecução dessa política, tem como principal instrumento o plano diretor.

Pelo texto Constitucional, o plano diretor é considerado instrumento básico da política de desenvolvimento e de planejamento urbano. Como um dos objetivos da política urbana é garantir que a propriedade urbana atenda a sua função social, o plano diretor, instrumento básico desta política, tem atribuição constitucional para disciplinar essa matéria. Isto é, cabem as normas do plano diretor estabelecerem os limites, as faculdades, as obrigações e as atividades que devem ser cumpridas pelos particulares referentes ao direito de propriedade urbana.

Ao Plano Diretor é incumbida a tarefa de estabelecer como norma imperativa aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende a sua função social, as normas condicionadoras para o exercício deste direito, a definição dos critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade. Tais como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, e as zonas especiais de interesse social.

O Plano Diretor, é composto por um complexo de normas legais, diretrizes, objetivos, programas e metas, abrangendo o desenvolvimento econômico-

social, o meio ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados para um determinado período. As fases principais de sua elaboração são: diagnóstico (coleta e interpretação de dados), pesquisa sobre as aspirações da comunidade e da realidade desejada e fixação das diretrizes e objetivos.

Todo Plano Diretor aprovado por lei obriga os entes federados (União, Estados e Municípios) a sua observância, podendo ser nulos, os atos que contrariarem as suas normas e diretrizes. E para ter eficácia, o Plano Diretor, como prevê o parágrafo 1º do Art. 40 do Estatuto da Cidade, terá que ser parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes nele contidas.

O Plano Diretor é o instrumento que o Estatuto da Cidade disponibilizou para que a propriedade possa cumprir a sua função social:

Como meio de concretizar a vinculação da propriedade urbana às diretrizes e objetivos da política urbana, o plano diretor, como instrumento básico dessa política no município, deverá, no estabelecimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, definir quando a propriedade urbana cumpre a sua função social (SAULE JUNIOR, 2002, p. 258).

A implantação do plano diretor se dá por lei municipal, é o que rege o caput do art. 40 do Estatuto da Cidade, assim disposto: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Assim posto é de competência do executivo, com participação de toda a sociedade, elaborar o plano diretor e enviá-lo para que a Câmara Municipal possa discuti-lo e aprová-lo.

Para que o plano diretor seja um instrumento de planejamento municipal o legislador deu a seguinte redação ao parágrafo 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade: “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentária e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas. Ficou assim estabelecido um vínculo entre o plano diretor e os demais instrumentos de planejamento municipal”.

Com base nesta norma, é dever do poder público municipal estabelecer uma integração entre as metas e prioridades definidas no plano diretor para a cidade com as metas e prioridades definidas, no orçamento municipal. Conferindo assim ampla eficácia para o plano diretor, de modo que existam condições financeiras para as intervenções urbanas necessárias para melhorar as condições de vida nas

idades, especialmente das populações que sofrem com a grave situação de desigualdade social nos campos econômico, cultural, social e político, como o dos favelados e dos jovens das periferias urbanas.

A inexistência da previsão de recursos nas leis orçamentárias municipais, ou o descumprimento por parte do executivo municipal de não aplicar os recursos previstos para a execução do plano diretor, deve gerar como consequência jurídica a responsabilidade administrativa dos agentes públicos, por configurar lesão a ordem urbanística e descumprimento do Estatuto da Cidade.

O plano diretor não atende a constituição quando for elaborado em desconformidade com o que determina o artigo 182 e ao Estatuto da Cidade quando forem desrespeitados os critérios para a sua aprovação previstos no artigo 40 , bem como não dispor do conteúdo mínimo definido no artigo 42.

Um requisito constitucional do plano diretor é a participação popular, com base no preceito da democracia direta, preconizada no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, e da garantia da participação popular mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal , nos termos do artigo 29, inciso XII, o direito a participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do plano diretor e a fiscalização de sua implantação tanto no âmbito do Executivo Municipal quanto da Câmara de Vereadores.

A participação popular somente pode existir com a pessoa privada, de forma individual ou coletiva, exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda coletividade, numa influencia direta da pessoa privada na formação da vontade normativa do Estado, desempenhando desta forma uma papel atuante e influenciando no poder político.

A participação popular não quebra o monopólio estatal de produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu processo legislativo de forma indireta, em conjunto com o cidadão, agindo este individualmente ou coletivamente. E é justamente esse processo participativo de construção do fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que materializa o termo, “Estado Democrático”, presente no preâmbulo da Constituição Federal, como sinônimo perfeito de “Estado Participativo”.

Incorporando esta concepção de planejamento prevista no texto Constitucional, o Estatuto da Cidade aponta os mecanismos de participação popular no plano diretor. De acordo com o parágrafo 4º do artigo 40 do estatuto da Cidade, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativos e executivos municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas.

O Estatuto da Cidade elencou no seu artigo 41 requisitos que tornam a cidade obrigada a ter o plano diretor, vejamos:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos;

III – onde o poder publico municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

§ 1º - No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º - No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, devera ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inseridos.

Os municípios com mais de vinte mil habitantes tiveram um prazo de cinco anos para implementar o plano diretor, este critério já previsto na constituição foi reafirmado no inciso I do artigo 41 do Estatuto da cidade. A questão que se coloca é quanto aqueles com menos de vinte mil habitantes , se podem ou devem ter um plano diretor.

Ao identificar os demais critérios estabelecidos no artigo 41, podemos identificar que o plano diretor poderá ser obrigatório ou facultativo. Para estes municípios, com menos de vinte mil habitantes, o plano diretor será obrigatório se for integrante de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de interesse turístico, ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, ou usar alguns dos institutos previstos no artigo 182, § 4º da Constituição Federal, com base nos incisos II, III, IV e V do artigo 41. Para os municípios que não estejam nas áreas mencionadas o plano diretor não será obrigatório.

A obrigatoriedade do plano diretor para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas é necessária devido a elevada densidade demográfica e a necessidade de executar funções públicas de interesse comum presentes nas regiões metropolitanas gerando a necessidade de os municípios agrupados nestes grandes núcleos urbanos promoverem o planejamento e a política urbana de forma articulada e integrada. Considerando que o plano diretor é o instrumento básico da política urbana, é fundamental para a integração e o planejamento urbano destas regiões a existência do plano em cada município.

Nos casos de cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico e de cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional: “é preciso conjugar essas características com as previstas no artigo 182 da Constituição e no artigo 41 do Estatuto da Cidade” (SAULE JUNIOR, 2002, pag. 276).

Sendo que nos termos do parágrafo 1º, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

O Estatuto da Cidade no parágrafo 2º do artigo 41, torna obrigatório um plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes. Este plano deve ser compatível com o plano diretor ou nele inserido. O município neste caso, em decorrência da obrigatoriedade, pode instituir um plano de transporte urbano próprio mediante uma lei específica ou pode estabelecer o plano como uma parte integrante do plano diretor.

O Estatuto da Cidade define, através do artigo 42, que o plano diretor deverá conter no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando, a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do artigo 5º do estatuto; dispor sobre o direito de preempção (artigo 25), outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 e 29), operações urbanas consorciadas (artigo 32) e transferência do direito de construir (artigo 35); sistema de acompanhamento e controle.

O Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182, aplicáveis para garantir que a propriedade urbana cumpra a sua função social, bem como um conjunto de instrumentos de política urbana que poderão ser aplicados com base nos critérios estabelecidos no plano diretor.

Faltando no plano diretor qualquer um dos requisitos acima mencionados, isto impedirá que este instrumento exerça integralmente seu papel, que é de fazer com que a propriedade cumpra a sua função social. Cabendo a propositura de ação de inconstitucionalidade por omissão contra o legislativo.

Essa ação somente poderá ser ajuizada se a Constituição Estadual, a exemplo da Federal, exigir a elaboração de planos diretores pelos municípios, caso em que o município se omitirá ao não realizar o respectivo comando constitucional, posto que não se pode veicular pretensão de inconstitucionalidade concentrada de dispositivo municipal em face da Constituição Federal.

Se a omissão for do Executivo em elaborar e enviar o plano ao Legislativo Municipal, pelo artigo 103, § 2º, da Constituição Federal, a decisão do tribunal determinará que o primeiro cumpra a obrigação no prazo de trinta dias. Persistindo a omissão o Prefeito poderá incorrer em sansão política (perda do mandato por cassação), se assim dispuser a Lei Orgânica Municipal, e em sansões penais por crime de responsabilidade, por deixar de cumprir ordem judicial (Decreto Lei n. 201/67, art. 1º, XIV).

Estabeleceu o Artigo 50 do estatuto da Cidade que os municípios com mais de vinte mil habitantes, assim como os localizados em região metropolitana e aglomerações urbanas, que não tenham plano diretor aprovado, deveriam fazê-lo no prazo de cinco anos. Vejamos a redação do citado artigo:

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

O estatuto da Cidade não estabeleceu sanção sobre o município que descumprir a norma do art. 50, mas só aos prefeitos, que incorrem em crime de improbidade administrativa que deixassem de tomar as providências necessárias para elaborar o plano diretor. As sanções por improbidade, na moldura de seu artigo 52, VII do Estatuto, a partir de sua vigência, passam a recair também sobre os prefeitos dos municípios que já estavam obrigados a ter plano diretor por força do art. 182, § 1º, da Constituição Federal, com prazos fixados em leis orgânicas e não obedecidos, embora já pudessem ser punidos, também por improbidade, genericamente, pelo artigo 11, inciso II da Lei 8129/92, por violação ao princípio da legalidade.

Cabe ao Ministério Público, como instituição responsável pela defesa dos direitos coletivos, fiscalizar o efetivo cumprimento das obrigações constantes no Estatuto da Cidade, zelando pela observância dos princípios norteadores da política urbana, mormente em relação à necessária participação popular nos processo de implementação dos seus instrumentos.

A concepção que permeia o Estatuto da Cidade reclama a intervenção do Ministério Público em absolutamente todo o processo de implementação das políticas de desenvolvimento urbano.

O Ministério Público tem papel fundamental para o cumprimento do que prevê o Art. 52, VII da Lei 10257, fazendo cumprir sua função Constitucional de legitimado passivo para propor a Ação Civil Pública contra os Prefeitos que descumprirem esta imposição legal.

O Estatuto da Cidade através do Art. 54. alterou o art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, que regulamenta a Ação civil Publica, passando a vigorar com a seguinte redação: "Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico."

Esta alteração na Lei concedeu ao Ministério Público o importante papel de fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação urbanística.

Dentro desse contexto, delinea-se de forma bastante clara a imprescindibilidade da atuação do Ministério Público no processo de implementação dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, com a efetiva intervenção nos âmbitos judicial e extrajudicial, a fim de velar pela observância de seus preceitos

3.3 Gestão participativa da cidade

A importância de se ter uma participação popular na busca de melhorar a qualidade de vida das cidades brasileiras foi expressa no Estatuto da Cidade no Capítulo IV, com o título “DA GESTÃO PARTICIPATIVA DA CIDADE”, composto por três artigos. Esta gestão democrática tem de ser entendida como a que resulta da participação direta do povo na gestão urbana, o que se conclui, sem dificuldade, da leitura sistemática das normas deste capítulo.

As normas contidas no Capítulo IV do Estatuto, prevêm, diversas formas de participação que dão concreção a dupla função social da participação popular: a de aferir legitimidade às ações municipais e a de exercer controle dessas mesmas ações.

No artigo 43 do Estatuto, o legislador enumerou os instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade: Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Estes instrumentos arrolados nos incisos são meramente exemplificativos, permanecendo aberta a possibilidade de utilização, pelos gestores públicos e pela sociedade civil, de outros instrumentos visando o mesmo objetivo que é o da gestão participativa das cidades.

O artigo 44 do Estatuto fala sobre a gestão orçamentária participativa, complementando a diretriz da política urbana, estabelecida no artigo 4º, inciso III, alínea *f*, pela qual para os fins do Estatuto da Cidade, a gestão orçamentária participativa é um dos instrumentos a ser utilizado no planejamento municipal. Os debates, audiências e consultas públicas, previsto no artigo 43, são os meios indicados pelo legislador para fazer valer a participação popular no âmbito da gestão orçamentária. Esta previsto, também, que esta participação se dará nas três peças

que compõem o orçamento anual que são: o plano plurianual, a lei das diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

O grande mérito da norma do artigo 44 do Estatuto da Cidade, se fosse possível eleger somente um, é o de possibilitar que o cidadão deixe de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista da gestão pública.

O artigo 45 do Estatuto traz norma sobre a participação popular na gestão metropolitana. Diante da inovadora competência conferida aos Estados Federados, a Constituição de 1988 consolidou alguns paradigmas, tais como o da necessidade de preponderância, o da descentralização e o da ampla participação no enfrentamento dos problemas metropolitanos. O não tratamento da questão metropolitana no âmbito adequado tem contribuído para agravar as desigualdades socioespaciais, reforçando a oposição entre o núcleo e a periferia, contribuindo para o processo de segregação urbana e para o aprofundamento da crise financeira em vários municípios que fazem parte das regiões metropolitanas.

A absoluta inabilidade que o Poder Público de modo geral, tem demonstrado ao lidar com as questões da violência, miséria, transporte e moradia urbana é um exemplo emblemático da imprescindibilidade da criação de uma esfera metropolitana dotada da autonomia necessária para gerir estes interesses que escapam da atuação isolada dos Municípios e Estados.

Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de acordo com o artigo 45 do Estatuto, deverão contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de maneira obrigatória e significativa. Essa participação deverá exercer o controle direto das atividades do órgão gestor metropolitano, num exercício de cidadania e democracia.

Existem grandes dificuldades na concretização das disposições contidas no artigo 45, a esfera regional apresenta-se, ainda, como uma estrutura extremamente abstrata para a população em geral, sobretudo por não apresentar tanto uma estrutura espacial clara quanto uma base institucional atuante. Coloca-se, portanto, como desafio, envolver e mobilizar a sociedade como um todo para a discussão dessas questões, que extrapolam o âmbito local.

O Estatuto da Cidade, veio para regulamentar os artigos 182 e 183, do capítulo da Política Urbana, da Constituição de 1988, regulamentando a gestão participativa das cidades, através dos artigos 43, 44 e 45. O CONCIDADE (Conselho Nacional das Cidades), no seu papel de dar aplicabilidade ao Estatuto da Cidade, emitiu a resolução nº 25 de 18 de março de 2005, que expressa no seu Art. 3º que o processo de elaboração, implementação e execução do plano diretor, deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade

3.3.1 Conselho Nacional das Cidades – Concidades

O Conselho das Cidades, chamado de ConCidades, foi criado no ano de 2004, com a finalidade de ser um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, trata-se de um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução, viabilizando o debate em torno da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem.

O ConCidades é composto por representantes de diversos segmentos da sociedade tais como: setor produtivo; organizações sociais; ONG's; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais, sendo, portanto, uma verdadeira instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial, com atuação caracterizada pela articulação e negociação política, ação propositiva e qualidade técnica nos debates, possibilitando, dentre outras coisas, a construção de políticas públicas que favoreçam o acesso a todos os cidadãos, tendo sempre como referência as deliberações advindas das Conferências Nacionais das Cidades.

O ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 09 observadores representantes dos Governos Estaduais,

que possuem Conselho das Cidades, em sua respectiva unidade da Federação.

O Conselho Nacional das Cidades, dentro da sua atribuição de regulamentar e emitir orientações e recomendações no processo de implantação do plano diretor participativo, buscando atender as exigências da Lei 10257 (Estatuto da Cidade), emitiu várias resoluções sendo as mais importantes, dentro da proposta e do foco do nosso estudo, a de nº 25 e a de nº 34.

A resolução nº 25 de 18 de março de 2005, no seu art. 2º reforça a obrigatoriedade de implantação do plano diretor até outubro de 2006 para aqueles municípios que não o possuem, ou o tendo aprovado há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições: tenham mais de 20 mil habitantes; integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

No Art. 3º a resolução traz que o processo de elaboração, implementação e execução do plano diretor, deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade, e em seqüência nos seus parágrafos ele explicita como será esta participação popular dentro da realidade local, reforçando no Art. 4º que no processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, terá que ser ampla buscando alcançar toda a comunidade envolvida e enumera em seus incisos os requisitos que esta publicidade deverá conter.

No artigo 5º a resolução diz que a organização do processo participativo deverá garantir a diversidade e enumera os termos para que este objetivo seja alcançado. No artigo 6º é reforçada a necessidade de que todo este processo participativo esteja articulado e integrado a elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos. No artigo 7º, é ressaltado que este processo participativo através das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

O artigo 8º fala sobre as audiências públicas determinadas pelo artigo 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, e enumera os requisitos para a sua realização, prevendo no artigo 9º que a audiência pública poderá ser convocada pela própria

sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município. O artigo 10 diz que a proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, e enumera os requisitos que o evento deverá atender.

A resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, emiti as orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, que se encontram já expressos logo no artigo 1º. O artigo 2º determina, o que a função social da propriedade e das cidades deve garantir, definindo-as posteriormente no artigo 3º. O artigo 4º define o que expressa o art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade. O artigo. 5º traz os requisitos que deverão ser observados na instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local. O artigo 6º diz o que o Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade deverá fazer. O artigo .7º estabelece que o Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação e enumera quais são. O Art. 8º traz os princípios e diretrizes gerais que o plano de transporte urbano integrado, previsto pelo artigo 41, § 2º do Estatuto da Cidade, devera contemplar.

4 URBANISMO E MEIO AMBIENTE

O modo de vida urbano contemporâneo envolve grandes massas humanas que se deslocam para a cidade ou nascem nela própria, resultando em imensas concentrações populacionais, refletindo em graves problemas ambientais, que são de grande complexidade, a degradação gerada através da intervenção do homem na natureza, dado no processo de urbanização, é em ritmo acelerado, em descompasso com o lento ritmo de reposição da natureza, que se da em tempo longo.

O direito à cidade e à cidadania tem que compreender o acesso universal aos equipamentos e serviços urbanos, à terra, à moradia, ao lazer, ao transporte, ao saneamento, mas principalmente a uma cidade planejada de forma democrática com participação popular para garantia de um meio ambiente urbano sadio. A cidade é uma das expressões materiais mais contundentes da capacidade social de se apropriar da natureza e de transformá-la e, por isso, ela é vista como contraponto da própria cidade, ou seja, a cidade é considerada, por excelência a não natureza.

Estamos diante de um grande desafio, pois estamos submetidos a uma representação social de cidade como diferente de natureza, em um período da história em que os nexos entre a cidade e o urbano são profundamente indissociáveis, visto que a produção de aglomerações urbanas cada vez maiores e mais extensas, resultam em alterações mais profundas nas dinâmicas e processos naturais, o que provocam conseqüências muitas vezes catastróficas, neste contexto urbano que é natural, ainda que não seja visto assim.

O planejamento urbano tem que ser pensado de forma que todas as suas ações levem a termos cidades ambientalmente sadias e com sustentabilidade, seja no seu aspecto paisagístico, seja na busca de soluções de mobilidade, mas principalmente no correto uso do solo evitando catástrofes e a degradação do meio ambiente, garantindo qualidade de vida para todos os moradores.

Os maiores problemas ambientais urbanos são: a erosão, o desmoronamento de encostas, assoreamento de cursos d'água, constituição de ilhas de calor, falta de áreas verdes, poluição sonora, do ar e da água, uso de áreas para deposição de lixos e aspecto paisagístico.

A diminuição da cobertura vegetal, como condição para a densidade construtiva que caracteriza a cidade, e a reinvenção da vegetação sob a forma do

paisagismo, como adorno de uma cidade em busca de um passado natural, são formas de se ver como a produção da cidade se relaciona com as dinâmicas e processos constitutivos da natureza.

As aglomerações urbanas cada vez maiores e mais extensas agravam os problemas ambientais, trazendo a tona os grandes desafios do urbanismo moderno, que dependera cada vez mais do planejamento, para a melhoria da mobilidade, da paisagem, do saneamento básico, da qualidade do ar, do uso da energia, numa busca permanente por soluções de melhoria da qualidade do meio ambiente das cidades.

Não dá para dissociar a cidade da natureza. A cidade é uma das expressões materiais mais contundentes da capacidade social de se apropriar da natureza transformando-a. O homem acaba com a vegetação para construir as cidades e depois desenvolve soluções paisagísticas para produzir áreas verdes, ele se apropria das encostas dos morros para construir e depois se vê obrigado a fazer obras de contenção para deter os deslizamentos, ele se apropria das margens dos cursos de água e depois se vê obrigado a fazer obras de dragagem para evitar inundações, resumindo ele muda o meio ambiente natural e depois se vê obrigado a achar soluções para minimizar os efeitos de sua intervenção.

Se faz necessário uma mudança na forma de planejar as nossas cidades, devido ao descompasso do modelo de desenvolvimento que as metrópoles geraram no exercício da vida em ambientes urbanos. É insustentável o atual modelo de desenvolvimento urbano que desestabilizou os sistemas naturais de drenagem e erosão gerando precárias condições de habitação e a perda de valores estéticos.

É reconhecida a necessidade de intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras na busca de um espaço mais equilibrado do ponto de vista ambiental, diante do fracasso explícito do nosso atual modelo de urbanização, só através de planejamento, pensado como projeto de controle do desenvolvimento urbano, podemos melhorar a qualidade ambiental de nossas cidades, que estão num estágio de profunda degradação.

O processo de urbanismo e gestão do meio ambiente urbano implica na implantação de leis e programas governamentais que materializem o princípio da função social da propriedade que é sem dúvida o princípio fundamental do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental.

A lógica especulativa do mercado vê na propriedade tão somente um valor de troca, tão somente uma mercadoria, e não da conta das questões sociais e ambientais.

O poder público através de leis, planos e projetos urbanísticos precisa intervir no direito de propriedade para que esta cumpra sua função social, considerando também os interesses sociais, ambientais e culturais quanto à utilização do solo urbano e dos bens imobiliários.

Faz-se necessário a construção de uma nova ordem urbana economicamente mais eficiente e politicamente mais justa e sensível as questões sociais e ambientais das cidades.

Para isso é necessário a definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação que expressem um “projeto de cidade”, explicitado publicamente através da legislação urbanística municipal, começando com a elaboração do plano diretor, que deve ser complementado por uma lei de gestão ambiental da cidade.

Assim, após a elaboração do Plano Diretor, o município, devera elaborar uma lei ambiental (ou um Código Ambiental Municipal), que detalhe as normas de proteção ambiental, especialmente, no meio urbano, não só em relação ao meio ambiente urbano natural como também, ao construído.

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem Constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do Poder Publico, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios urbanísticos, econômicos e ambientais. Sua efetiva materialização em leis e sobretudo, políticas publicas, contudo depende da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal.

O urbanismo no Brasil vive uma nova fase, onde a preocupação com o planejamento urbano ganha princípios e diretrizes após a aprovação do Estatuto da Cidade, surgindo em nosso ordenamento jurídico um marco conceitual de regulação do uso da propriedade urbana e de ordenação das funções sociais da cidade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, orientando a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade.

O Estatuto da Cidade constitui-se em um importante suporte jurídico para a ação dos governos municipais na busca de solução para os graves problemas

urbanos, sociais e ambientais que atingem enormes parcelas da população brasileira.

Ao poder público municipal, compete por meio da legislação municipal e da aplicação de instrumentos urbanísticos estabelecer a medida do equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos quanto ao uso e destino do solo urbano, determinando um grau de razoabilidade entre a intensidade de uso de determinada propriedade com o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano, verificado por meio da capacidade da infra-estrutura dos equipamentos e serviços e a compatibilização do uso da propriedade com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, construindo uma nova cidade, mais justa, democrática e sustentável.

Um dos instrumentos jurídicos trazidos pelo Estatuto da Cidade com aplicação direta na gestão do meio ambiente urbano é o zoneamento ambiental (Lei 10257, art 4º III, C), ele traz a importância de assegurar que nossos ambientes urbanos deverão preservar os recursos ambientais existentes para as presentes e futuras gerações.

Faz-se necessário a tomada de medidas que evitem a deterioração urbana e a degradação ambiental mediante mecanismos que possibilitem a manutenção do patrimônio edificado e natural.

O preceito da função social da propriedade e da cidade deve balizar a política de desenvolvimento urbano, através da construção de uma nova ética urbana, em que os valores ambientais e culturais sejam preponderantes, garantindo sustentabilidade e desenvolvimento.

O Estatuto da Cidade explicitou como uma de suas diretrizes expressas no Artigo 2º o direito a cidades sustentáveis. O direito a cidade tem que ser garantido de acordo com o parâmetro da sustentabilidade, de modo que o desenvolvimento urbano se dê sem a degradação do meio ambiente natural e construído. Saule Júnior enfatiza a importância do respeito a esse direito:

O respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável pressupõe o vínculo do desenvolvimento urbano com os direitos humanos (direito a condições dignas de vida) e o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como meio de atender às necessidades das presentes e futuras gerações. (SAULE JUNIOR, 1997, p 74-75)

A observância do princípio do desenvolvimento sustentável, conduzirá às cidades sustentáveis referidas no Estatuto da Cidade. Pode-se delimitar “o princípio

do desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer as futuras gerações” (FIORILLO, 2001, p.26).

Quando se fala em desenvolvimento sustentável impõe-se uma dupla relação de equidade: a equidade na distribuição dos frutos do desenvolvimento e a equidade no uso dos recursos naturais pelas presentes gerações e na reserva de tais recursos para as futuras gerações.

Outra diretriz importante da política urbana elucidada no artigo 2º do Estatuto da Cidade, traz a preocupação com a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico e artístico, paisagístico e arqueológico.

Na aplicação do Estatuto da Cidade deveria ser considerada a defesa do meio ambiente, para se garantir a sustentabilidade urbano/ambiental.

A norma legal deixou explícito o íntimo liame que une o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico, a partir das noções de meio ambiente natural e construído.

A proteção, a preservação e a recuperação desses sistemas, bem como do patrimônio cultural, histórico artístico, paisagístico e arqueológico também devem ser perseguidas no planejamento e gestão das cidades dentro da diretriz primeira da sustentabilidade.

5 OS TRÊS PILARES CONSTITUCIONAIS DO ENSINO UNIVERSITÁRIO

O ensino universitário no Brasil está previsto no Art. 207 da Constituição Brasileira: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

Pelo texto constitucional, podemos concluir que as três funções básicas da universidade são: o ensino, a pesquisa e a extensão. Devendo estes três itens serem integrados com igualdade de tratamento e importância, por parte das instituições de ensino superior.

A instituição universitária que não tratar de forma indissociável e com igualdade de condições, as três funções básicas previstas no art. 207, estará violando um preceito constitucional, que condiciona a sua própria existência.

O ensino, pesquisa e extensão são atividades interdependentes, complementares e precisam ter tratamento equivalente nas instituições de ensino. A qualidade e o sucesso dos profissionais formados pelas instituições, dependem, diretamente, do nível de desenvolvimento, do equilíbrio e harmonia entre essas três áreas, difícil imaginar acadêmicos bem formados sem a influência dessa formação sistêmica interdependente e complementar que deve ser propiciada pelo ensino, pesquisa e extensão.

Através da extensão, a universidade tem a oportunidade de levar para a comunidade os conhecimentos que detém, produzidos com a pesquisa, e que são divulgados no meio acadêmico através do ensino. Desta forma a universidade socializa e democratiza o conhecimento, levando-o a toda a sociedade, deixando de tratar o conhecimento como privilégio da comunidade acadêmica e difundido-o com a sociedade trabalhando desta forma com eficácia o tripé ensino, pesquisa e extensão,

Com a pesquisa a universidade produz o conhecimento, este conhecimento é discutido, ampliado e difundido no meio acadêmico através do ensino e socializado com toda a comunidade através da extensão. A extensão ainda propicia a complementação da formação dos universitários dada nas atividades de ensino, com a aplicação prática do conhecimento. Formando-se um ciclo, de

maneira que as três atividades tornam-se complementares e dependentes entre si, e atuam de forma sistêmica.

O ensino necessita da pesquisa para não se estagnar, é a pesquisa que aprimora e traz novos conhecimentos, através da extensão, o ensino leva seus conhecimentos a comunidade complementando-os com aplicações práticas.

A extensão precisa dos conteúdos, dos educandos e educadores do ensino para ser efetivada, e necessita da pesquisa para diagnosticar e oferecer soluções para problemas diversos demandados pela sociedade e também para atualizar o conhecimento a serem aplicados na sua prática acadêmica.

Por sua vez, a pesquisa tem como ponto de partida para novas descobertas os conhecimentos demandados e detidos pelo ensino. A pesquisa também depende do ensino e da extensão para difundir e aplicar sua produção e indicar-lhe os novos rumos a seguir.

A qualidade e o sucesso dos profissionais formados pelas universidades, dependem, diretamente, do nível de desenvolvimento, equilíbrio e harmonia entre esses três pilares. Não dá para imaginar universitários bem formados sem a influência dessa formação sistêmica interdependente e complementar que deve ser propiciada pelo ensino, pesquisa e extensão.

5.1 A Extensão Universitária

Curso de extensão é toda atividade acadêmica, técnica ou cultural que não está incluída como parte integrante e obrigatória do ensino de graduação e pós-graduação, com o objetivo de complementar os conhecimentos numa determinada área do conhecimento.

Os cursos de extensão são de curta duração, proporcionando à comunidade acadêmica, o acesso a novas informações, oferecendo conhecimento técnico, teórico e prático em diferentes áreas de interesse e de atuação. São destinados ao aprimoramento das comunidades interna e externa no que se refere à qualificação profissional, para que alunos e profissionais atendam às exigências do mercado de trabalho e acompanhem sua constante atualização, ou adquiram conhecimento complementar ao currículo formal.

A Extensão Universitária é estabelecida por uma política de nível nacional, que define seus procedimentos e suas diretrizes. Esta política deve estar presente em todas as ações de extensão. Segundo essas diretrizes, aprovadas pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Extensão (FORPROEX), pode-se dizer que extensão universitária é um: “[...] processo educativo, cultural e científico, articulado de forma indissociável ao ensino e à pesquisa e que viabiliza uma relação transformadora entre a universidade e a sociedade”. Por este conceito a extensão universitária é definida como um conjunto de ações que envolvem a relação plena entre os diferentes atores sociais, integrando a universidade e a sociedade.

O Art. 207 da Constituição Brasileira mencionou a importância da extensão na estrutura da universidade: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

A Constituição estabeleceu a extensão universitária como uma das três linhas de ação da universidade, através de sua interação com a comunidade, criando uma ligação entre a universidade e os diversos setores da sociedade, funcionando como uma via de mão dupla, na qual a instituição de ensino leva conhecimento e/ou assistência à comunidade, recebendo dela contribuições como suas reais necessidades, seus anseios, aspirações e aprendendo com o saber dessas comunidades, numa troca de conhecimentos, valores e cultura.

Para ilustrar tudo o que falamos até o momento sobre a questão da extensão universitária e para demonstrar todo o seu conteúdo sociológico nas discussões do seu papel dentro da comunidade na qual esta inserida, vejamos o que diz o texto a seguir:

A área de extensão vai ter no futuro próximo um significado muito especial, No momento em que o capitalismo global pretende funcionalizar a universidade e, de facto, transformá-la numa vasta agência de extensão a seu serviço, a reforma da universidade deve conferir uma nova centralidade às atividades de extensão (com aplicações no currículo e nas carreiras dos docentes) e concebê-las de modo alternativo ao capitalismo global, atribuindo às universidades uma participação activa na construção da coesão social, no aprofundamento da democracia, na luta contra a exclusão social e a degradação ambiental, na defesa da diversidade cultural. (SANTOS, 2004. p. 73)

O Governo Federal tem um programa de extensão universitária chamado PROEXT, que visa aprofundar ações políticas, que venham fortalecer a institucionalização da extensão no âmbito das instituições Federais e Estaduais de

ensino superior, este programa abrange vários ministérios, as ações de extensão vinculadas ao planejamento urbano estão contempladas no PROEXT MEC/CIDADES. Este programa é a Política de governo existente hoje no Brasil para fomentar a Extensão Universitária.

O PROEXT MEC/CIDADES é um instrumento que abrange projetos de extensão universitária, com ênfase na capacitação de agentes públicos e sociais e no desenvolvimento de ações de apoio ao setor público municipal e estadual que visem ao desenvolvimento institucional e à implementação de sistemas de informações que permitam a elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano, conforme as disposições do Estatuto da Cidade e na perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O curso de extensão sobre a elaboração do plano diretor participativo transmitirá para o seu público alvo conhecimentos sobre o direito urbanístico e seu viés ambiental, para que os alunos da graduação e a comunidade local possam exercer sua cidadania, participando deste significativo processo democrático e buscando cidades mais funcionais e ambientalmente sustentáveis.

6 METODOLOGIA

Para realização do presente estudo utilizou-se uma ampla pesquisa bibliográfica, sobre: gestão urbana, Direito Urbanístico, plano diretor participativo e extensão universitária e obras de doutrinadores do Direito, publicações sobre a extensão universitária e informações e publicações do site oficial do Ministério das Cidades.

Segundo Pádua 2004, pág 55 “ A pesquisa bibliográfica tem a finalidade de colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu e registrou a respeito do seu tema de pesquisa”. Assim, a pesquisa bibliográfica se constitui em referenciais teóricos que auxiliam a reforçar, justificar, desenvolver, esclarecer e explicar os fenômenos estudados, reunindo autores renomados que tenham publicado conteúdos que a fundamentem.

Através destas diferentes concepções, foi elaborado um curso de extensão com o objetivo de mostrar aos alunos da graduação, a comunidade acadêmica e aos diferentes setores da sociedade os caminhos que os gestores podem seguir para garantir uma melhor qualidade de vida nas cidades brasileiras, através de um crescimento sustentável dentro de uma correta utilização do solo urbano, construída com participação popular, usando ferramentas de gestão e propiciando uma administração participativa e planejada, fazendo do cidadão, peça chave para definir o futuro da sua cidade.

Para a realização do Curso de Extensão, no intuito de levar os alunos a problematizarem o tema, dentro de sua realidade local, utilizaremos os Ciclos de Cultura de Paulo Freire.

Freire, mais que um educador, um pensador comprometido com a vida, com a existência. Para Freire, uma educação popular e verdadeiramente libertadora, se constrói a partir de uma educação problematizadora, alicerçada em perguntas provocadoras de novas respostas, no diálogo crítico, libertador, na tomada de consciência de sua condição existencial.

A metodologia dialógica-problematizadora denominada círculo de cultura, foi uma experiência que caracterizou o modo de trabalho popular de Paulo Freire. Em diversas oportunidades em sua obra ele explica o conceito de Círculos de Cultura.

Os Círculos de Cultura eram espaços em que dialogicamente se ensinava e se aprendia. Em que se conhecia em lugar de se fazer transferência de conhecimento. Em que se produzia conhecimento em lugar da justaposição ou da superposição de conhecimento feitas pelo educador a ou sobre o educando. Em que se construíam novas hipóteses de leitura do mundo (FREIRE, 1994, p 55).

O Círculo de Cultura era um lugar onde todos tinham a palavra, onde todos liam e escreviam o mundo. Era um espaço de trabalho, pesquisa, exposição de práticas, dinâmicas, vivências que possibilitam a construção coletiva do conhecimento. Assim, era o momento da troca da educação popular entre os animadores e os demais participantes, quando todos reuniam-se em círculo para dialogar, comunicar-se, na busca de conscientização e cultura.

No círculo de cultura, a rigor, não se ensina, aprende-se em “reciprocidade de consciências”; não há professor, há um coordenador, que tem por função dar as informações solicitadas pelos respectivos participantes e propiciar condições favoráveis a dinâmica do grupo, reduzindo ao mínimo sua intervenção direta no curso do diálogo. (FIORI in FREIRE, 1982, p. 06).

Nesse contexto Freire, buscava então, com os círculos de cultura, promover o processo de aprendizagem da leitura e da escrita que se realizava no interior do debate sobre questões centrais do cotidiano como trabalho, cidadania, alimentação, saúde, organização das pessoas, liberdade, felicidade, valores éticos, política, , economia, direitos sociais, religiosidade, cultura, entre outros.

7. PRODUTO

É necessário e importante preparar os nossos alunos e toda a comunidade acadêmica para exercerem seu papel de cidadão e para poderem participar deste processo de mudanças profundas, onde estamos repensando a forma de se fazer políticas públicas no Brasil, com efetiva participação popular na elaboração e ou revisão do plano diretor, buscando garantir melhores condições de vida em nossas cidades, através de um meio ambiente sadio e sustentável.

Diante desta necessidade e da relevância do tema é que propomos a elaboração de um curso de Extensão Universitária que dará a estes alunos plenas condições de entender como funciona este processo democrático, qual a importância de sua atuação, e de que forma ele poderá melhor desempenhar seu papel social.

Da forma que este curso foi pensado, permitirá que o mesmo seja levado a outros seguimentos sociais, como escolas públicas, associações de moradores, associações de classe, diversos segmentos religiosos dentre outros. Podendo, como programa de extensão universitária, levar este conhecimento para além dos portões das instituições de ensino.

Como parâmetro para a elaboração da ementa, usamos a publicação do Ministério das Cidades denominado “Plano Diretor Participativo – Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”. Este guia trás alguns temas específicos que foram elaborados através de debates ocorridos no Seminário Plano Diretor da V Conferência das Cidades organizada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, estes temas foram elencados neste guia como um conteúdo mínimo a ser incluído no Plano diretor, mas as discussões não devem se exaurir nestes temas propostos, pois dependendo da região, outros não abordados aqui terão relevância, bem como pode ser que alguns destes não terão a mínima importância dentro da realidade local de um determinado município.

A carga horária de 30 horas/aulas, foi pensada de forma que possa propiciar aos participantes, um momento para um embasamento teórico, mas também para uma abertura às discussões, para que se possa, a partir daí, dar início ao trabalho de sensibilização despertando desde já o senso crítico e levando estes alunos a irem construindo em sua mente as possíveis soluções, que poderão se

transformar em políticas públicas, quando de sua participação no processo democrático de elaboração do Plano Diretor.

Além desta função prática, este trabalho tem o objetivo de mostrar para a comunidade o direito que a legislação lhe deu de exercer sua cidadania, através da participação neste processo, e cobrar dos órgãos públicos, quando este seu direito estiver sendo violado, como casos em que Planos Diretores são elaborados e aprovados sem que o cidadão tome conhecimento, seja por desinformação ou ignorância do tema.

Para atender estes objetivos dividimos o curso em três fases, compostas por seis módulos, cada módulo terá duração de cinco horas/aulas, perfazendo um total de 30 horas/aulas.

A primeira fase, será composta por dois módulos, esta fase terá como objetivo familiarizar o participante com o direito urbanístico, através do estudo da evolução histórica do direito urbanístico no Brasil, da gestão democrática das cidades, da função social da propriedade, apresentá-los o Estatuto das Cidades, trabalhar toda esta parte conceitual e legal do Direito Urbanístico Brasileiro.

A segunda fase, composta por três módulos, será dedicada ao estudo e discussões sobre os temas constantes no Guia de Elaboração proposto pelo Ministério das Cidades.

A terceira e última fase, será composta por um único módulo, dedicado a uma oficina, em que todos os participantes irão simular todo o processo de discussão e elaboração de um Plano Diretor Participativo, ocasião em que poderão exercitar seu senso crítico e aliar conhecimento teórico e prático..

Este curso poderá sofrer alterações de acordo com seu público alvo, a proposta inicial é de direcioná-lo aos alunos da graduação, mas ao levá-lo para outros setores da comunidade acadêmica e para os diferentes segmentos sociais, terá que ser alterado para atingir de forma mais eficaz e abrangente o seu público e assim cumprir seu objetivo.

7.1 Ementa do Curso de Extensão – Plano Diretor Participativo

Objetivo: Apresentar ao aluno da graduação o plano diretor, que deve ser

elaborado de forma participativa envolvendo toda a comunidade local, dentro do que prevê as normas do Estatuto da Cidade, para que estes alunos, no exercício de sua cidadania ou atuando profissionalmente, sejam conhecedores e agentes multiplicadores atuando e contribuindo com o processo democrático de elaboração do Plano Diretor Participativo, que é um importante instrumento de gestão das cidades brasileiras.

Público Alvo : Alunos da Graduação dos cursos de: Administração de Empresas, Direito, Engenharia Civil, Arquitetura e outras áreas afins.

Carga Horária: 30 horas/aulas, dividida em seis módulos de 5 horas/aulas. No quadro 1 apresenta-se a proposta dos módulos do Curso de Extensão Plano Diretor participativo.

Quadro1: Módulos do Curso de Extensão – Plano Diretor Participativo

<u>CONSTRUINDO O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO</u>		
VISÃO GERAL DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO		
MÓDULO I	Histórico do Direito Urbanístico no Brasil	1 hora/aula
	Política Urbana Pós Constituição de 1988	2 horas/aulas
	Função Social da Cidade e da Propriedade	2 horas/aulas
MÓDULO II	O Estatuto da Cidade	2 horas/aulas
	A Exigência Legal do Plano Diretor	1 hora/aula
	A Atuação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades no Planejamento Urbano	1 hora/aula
	Gestão Democrática das Cidades	1 hora/aula
COMO ELABORAR O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO		
MÓDULO III	Princípios e Diretrizes Para Elaborar e Revisar os Planos Diretores Municipais	1 hora/aula
	Plano Diretor e Desenvolvimento Econômico	1 hora/aula
	Instrumentos e Metodologia de Participação no Plano Diretor	1 hora/aula
	Plano Diretor e Rabilitação de Áreas Centrais e Sítios Históricos	1 hora/aula
	Plano Diretor e Zonas Rurais	1 hora/aula
MÓDULO IV	Plano Diretor Para Pequenos Municípios	1 hora/aula
	Plano Diretor e Política Habitacional	1 hora/aula
	Plano Diretor e Regularização Fundiária	1 hora/aula
	Plano Diretor e Transporte e Mobilidade Urbana	2 horas/aulas
MÓDULO V	Plano Diretor e Saneamento Ambiental	2 horas/aulas
	Plano Diretor e Estudo de Empacto de Vizinhança	1 hora/aula
	Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento	1 hora/aula
	Plano Diretor e Desenvolvimento Regional	1 hora/aula
MÓDULO VI	Oficina: Simulando Todo Processo de Elaboração do Plano Diretor Participativo	5 horas/aulas
TOTAL		30 horas/aulas

7.2 Enfoque Na Gestão Ambiental Municipal

7.2.1 Visão Geral Do Direito Urbanístico Brasileiro

A distribuição dos temas dentro da estrutura de nosso curso fez com que a primeira parte denominada Visão Geral do Direito Urbanístico Brasileiro, composta pelos módulos I e II, ficasse exclusivamente para trabalharmos o direito urbanístico buscando contextualizar o participante com o tema e fazer com que ele entenda o porque da exigência e da importância de se fazer um Plano Diretor.

Os temas referentes aos módulos I e II foram tratados nos capítulos 2 e 3 deste texto, dentro de uma discussão doutrinária, dando ao participante de nosso curso uma visão geral do Direito Urbanístico Brasileiro.

Depois desta fase mais doutrinária, vamos partir para a discussão da realidade local, trabalhando os temas específicos, aqueles que elencamos aqui, ou como já foi dito anteriormente outros que se encaixem na realidade de uma determinada cidade e que não foram por nós abordados, mas sempre ressaltando a contribuição ambiental de cada tema, para melhoria da qualidade de vida das cidades.

7.2.2 Princípios e Diretrizes Para Elaborar e Revisar os Planos Diretores Municipais

Iniciaremos a abordagem dos temas específicos falando sobre os princípios e diretrizes para elaborar e revisar os Planos Diretores Municipais, focando sempre a diretriz do inciso I do Art. 2º do Estatuto da Cidade: Garantia do Direito a Cidades Sustentáveis.

A Agenda 21 Brasileira propõe: construir a sustentabilidade com abordagem multissetorial da nossa realidade e integração dos instrumentos participativos de planejamento.

A abordagem da questão ambiental vem evoluindo na visão e na forma de atuação dos diferentes atores sociais envolvidos. A política de fiscalização e controle vem sendo complementada com incentivo a gestão equilibrada dos recursos naturais.

O Plano Diretor deve articular outros processos de planejamento já

implementados no município e na região, como a agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros.

É desejável que o município conheça sua realidade, que se dedique a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades.

7.2.3 Plano Diretor e Desenvolvimento Econômico

Dentro do tema Plano Diretor e desenvolvimento econômico, o objetivo é mostrar para os participantes do curso que o Plano Diretor é um campo de construção da ação política e de construção de novos vetores de desenvolvimento econômico e social, no qual esta em disputa a própria noção de desenvolvimento, a partir de diferentes modos de ver, dos cidadãos, sobre a cidade que desejam.

Assim levando em consideração o Plano Diretor, como instrumento de planejamento municipal, que visa, dentre outros objetivos, regular a função social da cidade e da propriedade urbana, busca-se construir, um outro modo de organizar a produção e o território, no âmbito da integração das políticas públicas e da articulação das políticas urbanas, compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

7.2.4 Instrumentos e Metodologias de Participação no Plano Diretor

Os Instrumentos e metodologias de participação no plano Diretor, é sem dúvida o mais importante dos temas específicos, nele teremos a oportunidade de mostrar ao participante de nosso curso, como ele pode ser ator desta mudança de paradigma, sair da inércia e do conformismo e ser um agente de mudança, atuando fortemente através dos instrumentos de participação popular previstos no capítulo IV do Estatuto da Cidade.

Buscando a efetividade de sua participação, o cidadão, pode contribuir para a melhoria da qualidade ambiental e buscar a sustentabilidade das cidades brasileiras, para isso ele precisa se interar da realidade local, de como anda a gestão do meio ambiente na sua cidade, “a cidade que temos”, é importante detectar as marcas de degradação ambiental, os usos impactantes do solo urbano, as precariedades habitacionais, os espaços vazios, as áreas de ocupação desordenada, as demandas não atendidas, as dificuldades de acesso e mobilidade,

dentre outros.

O objetivo dessas discussões é chegarmos na “cidade que queremos” mais temos que tomar cuidado para não criarmos um Plano Diretor fictício, parcial ou fora da realidade e condições do município. Para elaborá-lo, é indispensável levar em conta as forças políticas, sociais e econômicas que atuam na cidade, e as possibilidades orçamentárias, ou condições novas e futuras, de arrecadação, estabelecidas durante o processo.

Mais bem elaborado e com efetiva participação da população o Plano Diretor contribuirá para a melhoria da qualidade ambiental das cidades brasileiras refletindo diretamente na qualidade de vida do cidadão.

7.2.5 Plano Diretor e Reabilitação de Áreas Centrais e Sítios Históricos

Ao tratarmos do tema plano diretor e reabilitação de áreas centrais e sítios históricos, abordaremos questões que integram, necessariamente, as políticas de patrimônio e as políticas urbanas, a proteção ao patrimônio cultural, ambiental urbano e as técnicas urbanísticas.

Nesse sentido é fundamental a visão contemporânea de patrimônio ambiental urbano, podemos hoje pensar a preservação do patrimônio sem as limitações da visão tradicional,

Pensar na cidade como patrimônio ambiental, é pensar, antes de tudo, no sentido histórico e cultural, que tem o conjunto da paisagem urbana, valorizando não apenas monumentos excepcionais, mas o próprio processo vital, que informa a cidade.

O tipo do objeto a ser protegido muda, passa do monumento isolado, a grupo de edificações históricas, à paisagem urbana e aos espaços públicos. Assim quando se pensa em patrimônio ambiental urbano já não se pensa apenas na edificação, no monumento isolado, testemunho de um momento singular do passado, torna-se necessário antes de tudo, perceber as relações que os bens naturais e culturais apresentam entre si. Precisamos ver o meio ambiente urbano como fruto dessas relações. As estratégias que visam a conservação devem somar-se necessariamente àquelas que aspiram a recuperação dessas áreas.

Um plano de reabilitação de áreas urbanas degradadas, tem que ser pautado por ações integradas, publicas e privadas, de recuperação e reutilização de áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas, insalubres e deterioradas, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários.

O plano diretor, necessariamente tem que priorizar o repovoamento sustentável, das áreas urbanas centrais, munidas de toda a infra-estrutura necessária e que são usados por especuladores imobiliários. Tratando desse assunto o plano diretor já estará trazendo enorme ganho ambiental para as cidades em que for implantado.

7.2.6 Plano Diretor e Zonas Rurais

Dentro do tema plano diretor e zonas rurais, temos que pensar o município como um todo, as zonas rurais possuem áreas de interesse para a preservação ambiental com importantes mananciais hídricos, nascentes, cursos d'água, maciços vegetais, solos agricultáveis, dentre outros recursos naturais.

É importante qualificar a diversidade e as condições de preservação desses recursos, e em caso de deterioração, a capacidade de recomposição, por exemplo, de maciços vegetais e matas ciliares.

O desenvolvimento da agroindústria, da monocultura, a mecanização da produção agrícola, a pratica de queimadas dentre outras ações, têm gerado impactos ambientais que devem ser submetidos a análise precisas.

Esses impactos geram passivos ambientais que precisam ser avaliados. A elaboração do plano diretor é um bom momento para investigar a situação das áreas de preservação permanente, das reservas legais, das ocorrências de erosão, do assoreamento dos cursos d' água, a ocorrência ou não de contaminação do solo e dos recursos hídricos; propondo ações de preservação e recuperação desses recursos naturais.

Na zona urbana podem surgir conflitos entre o uso residencial e não residencial, o que gera incômodos como ruídos, emissão de poluentes, e geração de tráfego. Já na zona rural os conflitos aparecem na forma de produção agrícola e áreas de expansão urbana e de urbanização específica, temos o exemplo das queimadas da cana de açúcar, ainda praticada em alguns lugares, que além do

incomodo provocado pela fumaça e fuligens, existe o perigo de vida real trazido pelo fogo, podíamos citar também como exemplo o uso de agrotóxicos que podem ter seus efeitos negativos levados para além das lavouras.

A solução desses conflitos exigira, necessariamente, um fórum de debate, como o da elaboração do plano diretor, que pode apresentar propostas que sejam plausíveis com a realidade local e venha sanar estes conflitos de interesses e principalmente melhorar a qualidade do meio ambiente de todo o município para as atuais e futuras gerações.

7.2.7 Plano Diretor Para Pequenos Municípios

A grande maioria dos municípios brasileiros são de pequeno porte, 73% deles tem menos de vinte mil habitantes, uma gama enorme de municípios que ocupam grande dimensão territorial, e para os quais o país nunca teve uma política específica, a experiência de planejamento urbano esta voltada para média e grandes cidades.

Temos que iniciarmos uma reflexão, para construirmos novos parâmetros que contemplem uma diversidade de situações muito mais abrangentes que simplesmente densidade demográfica e seus efeitos.

Podemos dividir os pequenos municípios em dois grupos, o primeiro são aqueles que ficam em regiões metropolitanas predominantemente urbanos e que geralmente ficam nas periferias das medias e grandes cidades, para esses os problemas são idênticos aos das cidades maiores do seu entorno.

O segundo grupo é mais complexo, constituído de municípios predominantemente rurais, em que o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas, nesses ate a economia urbana é alicerçada nas atividades ligadas ao meio natural. Os moradores da sede são fazendeiros, bóia-frias, guardas florestais, pescadores, técnicos agrícolas, comerciantes de implementos e produtos agropecuários. Há, portanto, uma perfeita ligação entre meio urbano e rural, e esses em constante envolvimento com o meio natural.

Os municípios do primeiro grupo estão obrigados a elaborar seu plano diretor por fazerem parte de regiões metropolitanas, mas a grande maioria dos municípios do segundo grupo, não têm esta obrigação legal, mas é necessário que o façam de forma voluntária e, portanto não devem abrir mão de construir seu

referencial para cuidar de seu território e orientar o desenvolvimento urbano.

Mais que isso todos os municípios tem por atribuição constitucional a responsabilidade de exercer o controle sobre o uso e ocupação do solo e criar condições para o desenvolvimento sustentável e mais justo do seu território.

Na busca deste desenvolvimento sustentável, os municípios do primeiro grupo têm que se preocuparem em aminizar os problemas ambientais, recuperar áreas degradadas e dosar seu crescimento para que este aconteça de forma equilibrada e com sustentabilidade, já os do segundo grupo além desta preocupação tem outra de igual ou maior relevância que é a preservação de esmagadora maioria do patrimônio ambiental brasileiro, que necessita ser preservado e utilizado de forma sustentável, já que este grupo de municípios são detentores da maioria deste patrimônio.

7.2.8 Plano Diretor e Política Habitacional

A Constituição de 1998 reconhece o direito à moradia, como direito social básico e amplia o conceito além da edificação, incorporando direitos a infra-estrutura e serviços urbanos. As diretrizes dessa política serão definidas no Plano Diretor Municipal.

A articulação da Política Habitacional com os instrumentos de ordenação do território contidos no Plano Diretor contribuem para combater a segregação social e espacial, o crescimento desordenado das periferias e assentamentos irregulares, para reabilitar centros urbanos e históricos, melhorando significativamente a qualidade ambiental de nossas cidades.

Ao definir a Política Habitacional para o município, quando se estabelecer as áreas destinadas a expansão habitacional tem que preocupar-se com as questões ambientais, levando em conta as áreas que não podem ser ocupadas, aquelas a serem preservadas, as ambientalmente frágeis, as áreas de mananciais e ainda aquelas cuja ocupação não é desejável. É importante definir também, a necessidade da existência de saneamento ou projetos de saneamento cuja estrutura dê conta do adensamento populacional estimado visando a manutenção do meio ambiente.

7.2.9 Plano Diretor e Regularização Fundiária

A regularização fundiária é um processo de intervenção pública em áreas urbanas ocupadas por assentamentos informais, abrangendo a dimensão jurídica, referente à titulação dos terrenos, articulada as dimensões urbanística e ambiental centrada na regularização do parcelamento e dos parâmetros de uso e ocupação do solo.

O Estatuto da Cidade, Lei 10257/01, juntamente com a medida provisória 2220, instituíram vários instrumentos para regulamentar a regularização fundiária, dentre eles: Usucapião especial urbano, concessão de uso especial para fins de moradia e as zonas especiais de interesse social.

Nesse sentido o plano diretor é o instrumento principal, pois as áreas importantes para efetivar o uso das ferramentas citadas no parágrafo anterior, precisam estar definidas e elencadas no plano diretor.

Em caso de interesse da preservação ambiental e de proteção dos ecossistemas naturais, o poder público, poderá assegurar o exercício do direito da concessão de uso especial para remover os ocupantes das áreas a serem preservadas, para outro imóvel.

É importante que os programas municipais de regularização fundiária, não se restrinjam somente ao aspecto jurídico de regularização das áreas de posse, mas que busquem uma dimensão urbanística e ambiental aliadas a políticas públicas sociais.

O grande desafio do plano diretor é dar a regularização fundiária padrões técnicos urbanísticos e ambientais, compatibilizados com direitos a serem reconhecidos, pensando esses fatores conjuntamente para a sustentabilidade dos programas.

O plano diretor traz a oportunidade de induzirmos os processos de regularização fundiária, num contexto de efetiva participação social, na busca de construirmos cidades mais justas, saudáveis e ambientalmente sustentáveis.

7.2.10 Plano Diretor, Transporte e Mobilidade Urbana

Ao elaborar o plano diretor faz-se necessário considerar a íntima relação entre infra-estrutura, transporte motorizado e a questão ambiental, tendo como um

de seus princípios básicos melhorarem a qualidade ambiental da cidade em que será implantado.

A dificuldade para incorporar a idéia de mobilidade ao planejamento urbano contribui através de anos para produzirmos cidades excludentes e insustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico.

O atual modelo de urbanização fragmenta o espaço urbano, separando bairros residências dos locais de trabalho e de lazer. Deslocando a população carente cada vez mais para a periferia, gerando vazios urbanos e exigindo uma enorme estrutura construída para a circulação de veículos ou mesmo para o transporte coletivo, resultando em enormes áreas degradadas física e economicamente, com alto custo social, com perdas de vidas humanas, poluição, congestionamento e perda da mobilidade urbana, principalmente para os mais carentes.

Nas discussões para elaboração do plano diretor é necessário e importante trabalhar o conceito de mobilidade urbana sustentável, como fator para o desenvolvimento das cidades, intervindo no espaço já construído e adotando diretrizes e princípios de mobilidade urbana sustentável nas áreas de expansão urbana, procurando: Diminuir o número de viagens motorizadas, repensar o desenho urbano e a circulação de veículos, desenvolver os meios não motorizados de transporte, reconhecer a importância do deslocamento dos pedestres, proporcionar mobilidade às pessoas com deficiência e restrição de mobilidade, priorizar o transporte coletivo, considerar o transporte hidroviário quando for possível e estruturar a gestão local,

A consolidação de sistemas de transportes inclusivos de qualidade e sustentáveis do ponto de vista econômico e ambiental, passa necessariamente pelo planejamento urbano e regional integrado, pela priorização do transporte coletivo, dos pedestres e dos modos não motorizados, pela restrição ao uso do automóvel e pela conscientização de toda a sociedade.

A prioridade para o transporte público e os modos não motorizados devem ser encarados como elementos fundamentais de preservação ambiental.

7.2.11 Plano Diretor e Saneamento Ambiental

O saneamento ambiental tem que ser visto no plano diretor como um

conjunto de ações que objetivam alcançar níveis crescentes e satisfatórios de salubridade ambiental, indo além da garantia do saneamento básico, visando também o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, a disciplina da ocupação e uso do solo buscando sempre a melhoria das condições de vida da população.

Salubridade ambiental é a qualidade da condição em que vivem populações urbanas e rurais, no que diz respeito a sua capacidade de prevenir, inibir ou impedir a ocorrência de doenças veiculadas pelo meio ambiente, bem como de favorecer o pleno gozo da saúde e o bem estar.

Para que se estabeleçam condições de desenvolvimento sustentável em meio urbano, o saneamento ambiental objetiva assegurar condições de salubridade ao homem e reduzir os impactos ambientais da atividade humana.

O saneamento é instrumento para controlar impactos da urbanização sobre o meio ambiente e para reduzir os riscos naturais.

As pressões exercidas por áreas urbanas sobre o meio ambiente, são dentre outras: pressões de demanda por água, solo e fontes de energia, absorção de resíduos e a alterações físicas, químicas e biológicas de processos naturais gerados pela atividade humana.

Cabe ao plano diretor identificar os mananciais destinados ao abastecimento de água em uso, avaliá-los, e caracterizá-los quanto a origem superficial ou subterrânea da água, quanto a qualidade e a quantidade em relação a demanda e também quanto a riscos atuais e potenciais de redução de disponibilidade hídrica, por uso indevido do solo e da água, nas bacias hidrográficas em foco.

Projeções de demanda por água de abastecimento, fundamentadas em projeções demográficas e desenvolvimento econômico feitas durante a elaboração do plano diretor, orientarão a identificação de novos mananciais e a adoção de medidas para a sua proteção visando a garantir a disponibilidade de água para abastecimento da população.

As opções de desenvolvimento urbano definidas pelo plano diretor podem ter influência significativa nos impactos que a urbanização exerce sobre o meio ambiente e sobre os cursos d'água existentes no próprio espaço urbano e a jusante

desse.

Os impactos físicos maiores estão relacionados com aumento em volumes e velocidades de escoamento da água de chuva e com redução de recarga de aquíferos provocadas por ações vistas como estruturantes da urbanização como a impermeabilização do solo e a implantação de canais artificiais.

As intervenções humanas provocam dois tipos de impactos, o primeiro de natureza física aumentam a frequência e gravidade das inundações, aumentam os processos de erosão através da produção, transporte e disposição de sedimentos, mudando a morfologia fluvial e impactando os ecossistemas aquáticos.

O segundo tipo de impacto é de natureza química e biológica e têm sua origem no lançamento indevido de esgoto sanitário e em alguns casos industriais, sem tratamento ou com tratamento insuficiente, nos sistemas de drenagem pluvial ou diretamente nos meios receptores gerando impactos bem conhecidos dentre eles podemos destacar a poluição visual por corpos flutuantes e a poluição microbiológica de cursos d'água, repercutindo diretamente no uso da água, impondo restrições e riscos ou aumentando custos ao abastecimento de água potável.

O grande desafio de planejar o saneamento ambiental é compatibilizar a proteção ambiental dos cursos d'água com objetivos funcionais das drenagens das águas pluviais levando ainda em consideração a diminuição dos riscos à saúde da população.

Outra importante questão a ser enfrentada é a carência de infra-estrutura de coleta, interceptação e tratamento de esgoto sanitário, que na maioria das cidades brasileiras são lançados na rede de coleta de água pluvial, levando a elevados níveis de poluição das águas.

Essa carência de infra-estrutura do esgotamento sanitário acarretam riscos elevados à saúde coletiva devido ao contato direto com o esgoto e a proliferação de vetores de doenças, se tornando fonte de poluição concentrada que resultam na redução da disponibilidade hídrica causando deterioração da qualidade da água, perdas generalizadas de qualidade ambiental e desconfortos causados por mau odores e questões estéticas.

Quanto ao tema esgotamento sanitário, o plano diretor deveria trazer

estudos e projetos que visem diminuir a conexão indevida de redes de coletas de esgoto e as redes pluviais, a implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos, garantir adequada operação e manutenção do sistema, promover o adensamento populacional e a ocupação de áreas já servidas por redes de esgotamento sanitário e coibir novas áreas de expansão.

Nas áreas urbanas enfrentamos vários problemas de manejo e destinação de resíduos sólidos, os mais freqüentes são: Resíduos sólidos não coletados, jogados em encostas e cursos d'água gerando riscos a saúde coletiva, riscos de poluição física, química e biológica do solo e de águas, superficiais e subterrâneas; aumento de inundações em razão dos distúrbios que os resíduos sólidos não coletados provocam nas redes pluviais, quando transportados pelas águas da chuva; ausência de aterros sanitários que originam a existência de lixões e aterros não controlados que são fontes de poluição das superficiais e subterrâneas, do solo e do ar; a disposição final inadequada de resíduos especiais como os industriais, os hospitalares e os de construção civil, como entulhos; a presença de catadores de material reciclável, muitos ainda crianças e adolescentes, trabalhando em condições insalubres nos lixões e nas ruas; baixos índices de reutilização e reciclagem, sendo os catadores os principais responsáveis pela coleta seletiva, que se dá sem apoio do poder público.

Cabe ao plano diretor definir as áreas a serem utilizadas para equacionar os problemas citados no parágrafo anterior, levando em conta as restrições ambientais e a resistência da população do seu entorno e devera ser acompanhado de medidas legais e urbanísticas, não podendo ignorar a necessidade de recuperar ambientalmente as áreas em utilização.

O plano diretor deve orientar o desenvolvimento urbano para áreas que ofereçam menores riscos naturais e que sejam ambientalmente menos sensíveis aos impactos da urbanização, restringindo a ocupação de áreas de risco ou áreas estratégicas como reservas de recursos naturais ou por seu valor ambiental e ecológico.

7.2.12 Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento contemporâneo que integram o direito urbanístico e o direito ambiental, na busca do cumprimento da

função social da propriedade.

Analisando os impactos é possível avaliar a pertinência da implantação de determinado empreendimento ou atividade no local indicado, avaliando se o que foi proposto está adequado ao local numa relação do empreendimento com a cidade e da cidade com o empreendimento, levando em consideração o meio no qual está inserido, possibilitando apontar formas para mitigar o impacto gerado, minorando os efeitos do empreendimento ou atividade no meio urbano e apontando as medidas compensatórias.

Os impactos ambientais em potencial a serem tratados pelo estudo de impacto de vizinhança são a poluição visual e a sonora, cabendo a uma Lei Municipal identificar as atividades e empreendimentos sujeitos a elaborar o EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança), como pré requisito para a concessão da licença ou alvará de edificação, funcionamento ou ampliação das atividades.

Importante ressaltar que o Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui o Estudo de Impacto Ambiental, exigido em lei específica.

O estudo de impacto de vizinhança é um instrumento de gestão urbano-ambiental, e somente tem sentido se articulado com o Plano Diretor e os demais instrumentos existentes.

7.2.13 Instrumentos Tributários e De Indução De Desenvolvimento

São os seguintes, os instrumentos tributários e de indução do desenvolvimento urbano, previstos no Estatuto da Cidade: Direito de Preempção, Direito de Superfície, Utilização, Parcelamento ou Edificação Compulsória, IPTU Progressivo, Outorga Onerosa Do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas.

Estes instrumentos foram criados para que o Estado possa estabelecer a sua presença na regulamentação, indução e controle dos processos de produção das cidades, buscando frear o processo especulativo e regular o preço dos imóveis, forçando o exercício da função social da propriedade urbana.

Ao intervir no uso e parcelamento do solo, através destes instrumentos, o Estado preserva o patrimônio cultural e ambiental das cidades, fazendo com que a propriedade cumpra sua função social na busca de uma cidade com

sustentabilidade ambiental.

7.2.14 Plano Diretor e Desenvolvimento Regional

O Estatuto da Cidade deu ao plano diretor uma dimensão importante para a articulação do planejamento urbano no âmbito do município, deixando evidente seu papel de controle urbanístico municipal, mas deixou em aberto como articulá-lo ao desenvolvimento regional em suas diversas dimensões.

A escala das novas territorialidades abrange as aglomerações, regiões metropolitanas, e as regiões ambientais delimitadas pelas ações que envolvem a gestão de recursos naturais.

Há um número cada vez maior de ações regionais no trato das questões socioambientais, como aterros sanitários, políticas regionais de controle da poluição e de saneamento básico.

Questões ambientais definem novas territorialidades que estrapolam os limites do município e dependem de planejamento para uma melhor gestão, como as bacias hidrográficas, áreas mineradoras, áreas petrolíferas, entornos de reservas naturais ou de reservatórios artificiais, regiões costeiras e APAs (Áreas de Preservação Ambiental) demandando um tratamento compartilhado das questões comuns.

Assim é necessário que os planos diretores destes municípios que mantém relações sociais, econômicas e ambientais entre si, sejam elaborados de forma articulada para atingirem melhores resultados para toda a região na busca de um planejamento regionalizado.

Antes de elaborar o plano diretor, precisamos reconhecer de forma conjunta os espaços de valor ambiental para a região e aqueles espaços degradados ou precários a serem transformados.

É necessário que os municípios que fazem partes destas novas territorialidades, tenham a preocupação não somente de construir um processo de elaboração de um plano diretor municipal, mas de como articulá-lo aos planos diretores de municípios vizinhos, integrando as ações e discutindo os interesses comuns, ligando estruturas, otimizando recursos e resultados e conseqüentemente, transformando o espaço regional de forma social, ambiental e economicamente

sustentado.

7.2.15 Oficina

A oficina terá como principal objetivo simular uma audiência pública, na qual, os participantes do curso, irão discutir os temas acima elencados e construir um plano diretor de acordo com a realidade do município onde o curso estiver sendo aplicado.

Esta atividade proporcionará uma oportunidade de compilar todos os temas discutidos anteriormente aplicados a realidade local, proporcionando aos participantes a primeira chance de elencar os problemas de sua cidade e apresentar possíveis soluções, despertando uma visão crítica sobre o tema, na busca de exercer a verdadeira cidadania, para que assim seja possível construir uma cidade melhor para as atuais e futuras gerações.

Outra função da oficina é proporcionar aos participantes a vivência do tema aliando teoria e prática.

Sobre a oficina não é possível falar muito já, que quem irá construí-la serão os próprios participantes, refletindo tudo o que foi discutido nos módulos anteriores.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos um momento novo de construção da Política Urbana no Brasil, justamente no momento da história em que as nossas cidades estão mais populosas, cerca de 82 % da população brasileira, ou seja, mais de 160 milhões de pessoas vivem nas cidades, agravando, cada dia mais, os conflitos e a tensão urbana.

O direito urbanístico no Brasil, num curto espaço de tempo, de menos de duas décadas, saiu da inércia, quase que total e evoluiu muito, passou a ter um ordenamento jurídico constitucional, após a Constituição de 1988, tendo como foco principal a função social da propriedade, que levou a criação do Estatuto da Cidade, cuja sua função principal, através da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, foi trazer os institutos necessários para que a propriedade garanta a sua função social, colocando como principal instrumento para garantir o uso destes institutos o plano diretor, que deverá ser implantado através de um processo democrático de gestão participativa das cidades, garantindo a participação popular na sua elaboração, aprovação e revisão, além de obrigar a sua implantação e determinar prazos para que isso ocorra, prevendo sanções para os administradores que não os cumprirem.

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios urbanísticos, econômicos sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em leis e sobretudo políticas públicas, contudo, depende fundamentalmente da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal.

A gestão participativa é constante e há, hoje, em nosso país um ordenamento jurídico constitucional de política urbana, cabendo a cada um de nós, se engajar neste processo, para termos no futuro cidades mais bonitas, funcionais, que respeitam o meio ambiente e que sejam menos segregadas, garantindo a gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, a constroem e a utilizam.

Para contribuir com este processo de mudanças, é que foi proposto este Curso de Extensão, objetivando a preparação dos alunos da graduação e dos

diversos segmentos da sociedade, dando-lhes condições de participarem de forma efetiva da gestão democrática das cidades, apresentando-lhes esta importante ferramenta de gestão, que oferece a oportunidade de ser executada de forma participativa e democrática, na busca de que a cidade exerça sua verdadeira função social.

Será oferecido aos participantes deste curso a oportunidade de conhecerem o Direito Urbanístico e o Estatuto da Cidade, mostrando a todos a importância do plano diretor e motivando-os a exercerem sua cidadania participando da formulação, revisão e acompanhamento da implantação do Plano diretor dentro de suas áreas de influência e na gestão do espaço onde vivem.

Ao trabalhar com os participantes cada tema proposto, será enfatizado a questão ambiental, contextualizada dentro da melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente urbano, na busca de cidades sustentáveis e ambientalmente corretas.

É preciso discutir a importância da qualidade do ar, águas e solo para a melhoria da nossa saúde, do nosso bem estar e para a proteção da biodiversidade. Precisamos conhecer as causas de degradação do meio ambiente nos municípios e nos lembrarmos dos instrumentos de controle e planejamento de que dispomos.

Este trabalho na forma de um curso de extensão denominado “Construindo o Plano Diretor Participativo”, pretendem ser uma contribuição para que possamos consolidar este processo de planejamento urbano, construído com participação popular, buscando a melhoria do meio ambiente urbano, através da formação de estudantes com consciência ambiental e despertados a exercerem sua cidadania ao participarem do processo democrático de planejamento das cidades onde vivem.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania ativa: referendo plebiscito e iniciativa popular*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1996, p. 13

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Legislação Municipal e Direito de construir*, RDP 14:49

COUTINHO, Ronaldo e ROCCO Rogério, (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*, DP&A EDITORA, Rio de Janeiro 2004.

FERNANDES, Edesio. *Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas Sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil In.: MATTOS, Liana Portilho, (org). Estatuto da Cidade Comentado*, MALHEIROS, Belo Horizonte, 2002

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva 2001.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. *Pedagogia da Esperança. Um reencontro com a Pedagogia do oprimido*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

FREITAS, Jose Carlos de. *In.: MATTOS, Liana Portilho, (org.). Estatuto da Cidade Comentado*, MALHEIROS, Belo Horizonte, 2002

GUIMARAES, Juliana Pita. *Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental In: COUTINHO, Ronaldo e ROCCO Rogério, (Orgs.). O Direito Ambiental das Cidades*, DP&A EDITORA, Rio de Janeiro 2004.

MATTOS, Liana Portilho.(org.). *Estatuto da Cidade Comentado*.MALHEIROS, Belo Horizonte, 2002.

MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. *Servidão publica sobre os terrenos reservados*, RDA 6:39

MINISTERIO DAS CIDADES, Plano Diretor Participativo- Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos, Coordenação Geral e Revisão de Conteúdo: Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro, Brasília , 2004

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*, Editora Fórum , Belo Horizonte, 2010, 4. ed.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de, *Metodologia da Pesquisa: Abordagem teórico-prática* 10 ed. Campinas: Papyrus, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 120), p.73.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Do Plano Diretor*, In.: MATTOS, Liana Portilho, (org). *Estatuto da Cidade Comentado*, MALHEIROS, Belo Horizonte, 2002

SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, MALHEIROS EDITORES, São Paulo 2002, 22 ed.

www.cidades.gov.br. Acesso em 10 de outubro de 2011.

ANEXOS

Anexo1-Constituição da República Federativa do Brasil

DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Anexo 2- Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001.

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I**DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. a 20 (VETADOS)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação

específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008) Vigência

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53 .(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;"

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180^o da Independência e 113^o da República.

Anexo 3- Folder do Curso de Extensão




**CURSO DE EXTENSÃO
CONSTRUINDO O PLANO DIRETOR
PARTICIPATIVO**



JOSE ARLINDO MIRANDA
ROSANA APARECIDA RAVAGLIA SOARES

OBJETIVO:

Apresentar ao aluno da graduação o plano diretor, que deve ser elaborado de forma participativa envolvendo toda a comunidade local, dentro do que prevê as normas do Estatuto da Cidade, para que estes alunos, no exercício de sua cidadania ou atuando profissionalmente, sejam conhecedores e agentes multiplicadores atuando e contribuindo com o processo democrático de elaboração do Plano Diretor Participativo, que é um importante instrumento de gestão das cidades brasileiras.

PÚBLICO ALVO :

Alunos da Graduação dos cursos de: Administração de Empresas, Direito, Engenharia Civil, Arquitetura e outras áreas afins.

CARGA HORÁRIA:

30 horas/aulas, dividida em seis módulos de 5 horas/aulas.

METODOLOGIA

Para a realização do Curso de Extensão, no intuito de levar os alunos a problematizarem o tema, dentro de sua realidade local, utilizaremos os Ciclos de Cultura de Paulo Freire.

CONSTRUINDO O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO		
VISÃO GERAL DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO		
MÓDULO I	Histórico do Direito Urbanístico no Brasil	1 hora/aula
	Política Urbana Pós Constituição de 1988	2 horas/aulas
	Função Social da Cidade e da Propriedade	2 horas/aulas
MÓDULO II	O Estatuto da Cidade	2 horas/aulas
	A Exigência Legal do Plano Diretor	1 hora/aula
	A Atuação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades no Planejamento Urbano	1 hora/aula
	Gestão Democrática das Cidades	1 hora/aula
COMO ELABORAR O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO		
MÓDULO III	Princípios e Diretrizes Para Elaborar e Revisar os Planos Diretores Municipais	1 hora/aula
	Plano Diretor e Desenvolvimento Econômico	1 hora/aula
	Instrumentos e Metodologia de Participação no Plano Diretor	1 hora/aula
	Plano Diretor e Reabilitação de Áreas Centrais e Sítios Históricos	1 hora/aula
	Plano Diretor e Zonas Rurais	1 hora/aula
MÓDULO IV	Plano Diretor Para Pequenos Municípios	1 hora/aula
	Plano Diretor e Política Habitacional	1 hora/aula
	Plano Diretor e Regularização Fundiária	1 hora/aula
	Plano Diretor e Transporte e Mobilidade Urbana	2 horas/aulas
MÓDULO V	Plano Diretor e Saneamento Ambiental	2 horas/aulas
	Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhaça	1 hora/aula
	Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento	1 hora/aula
	Plano Diretor e Desenvolvimento Regional	1 hora/aula
MÓDULO VI	Oficina: Simulando Todo Processo de Elaboração do Plano Diretor Participativo	5 horas/aulas
	TOTAL	30 horas/aulas